

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

NÄKÖKULMIA INNOVATIIVISTEN JULKISTEN HANKINTOJEN JOHTAMISEEN

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2016
Ohjaaja: Jan-Erik Johanson

Anni Kurvinen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu; hallintotiede

Tekijä:

KURVINEN, ANNI

Tutkielman nimi:

Näkökulmia innovatiivisten julkisten hankintojen johtamiseen

Pro gradu -tutkielma:

89 sivua, 2 liitesivua

Aika:

Toukokuu 2016

Avainsanat:

julkiset hankinnat, innovatiiviset hankinnat, hankintojen johtaminen, palvelujen järjestäminen, realistinen arviointi

Innovatiiviset julkiset hankinnat on nostettu näkyvästi EU-politiikan ja Suomen kansallisen politiikan tavoitteisiin. Julkiset hankinnat parempien palvelujen edistäjinä ja arvon luojina ovat siten entistään kiehtovampi tutkimusteema. Tässä tutkimuksessa kartoitetaan innovatiivisten hankintojen teoriaa ja tutkitaan käytännön toteutuksista saatuja kokemuksia. Tutkimus antaa näkökulmia innovatiivisia hankintoja tukevaan johtamiseen, ja se siten pyrkii kasvattamaan tietämystä innovatiivisten hankintojen onnistumisen ja yleistymisen edellytyksistä.

Innovatiivisissa hankinnoissa on kyse uusista tavoista lähestyä hankintaprosessia, hankittavaa ratkaisua ja sopimuksen aikaista toimintaa. Tutkimuksessa innovatiivisia hankintojen halutaan ymmärtää palvelujen järjestämisen kokonaisuudessa, ei kilpailuttamisfokusoituneina menettelyinä. Innovatiiviset hankinnat nähdään ilmentymiksi älykkään julkisen organisaation toiminnasta, ja teoria uudesta julkisesta hallinnasta antaa viitekehyksen arvoa verkostoissa luovien julkisten organisaatioiden toiminnalle. Tutkimuksessa käsitellään kuntien hankintatoimintaa ja hankintoihin liittyvää työtä strategisella ja taktisella tasolla.

Tutkimuksessa tutkittiin tapaustutkimuksellisella strategialla joukkoa Tampereen kaupungin tilaajaryhmässä toteutettuja innovatiivisia hankintoja. Hankinnoissa oli tehty yhteistyötä ja yhteiskehittämistä sidosryhmien kanssa, ostettu tuloksia ja vaikuttavuutta, ja erilaisin sopimuskannustein pyritty luomaan kumppanuutta ja tilaa kehittämiselle sopimuskaudella. Aineistonkeruu toteutettiin vuorovaikutteisena prosessina, ja tutkimuksellisia ratkaisuja ohjasi realistisen arvioinnin viitekehys. Aineistonkeruu perustui tutkimuksen aikana kehitetyn hankintojen arviointityökalun käyttöön. Aineiston analyysi on teoriasidonnainen, millä pyrittiin teorian ja empirian yhteisvaikutuksessa luomaan kokonaiskuvaa tutkittavasta ilmiöstä – kuntapalvelujen tuloksellisesta järjestämisestä innovatiivisen hankinnan keinoin.

Keskeinen tulos on hankintojen strategisen johtamisen merkitys innovatiivista hankintatoimintaa määrittävien linjausten antajana, tavoitteiden asettajana ja tavoiteltavien vaikutusten priorisoijana. Riittävällä resursoinnilla hankinnan elinkaaren eri vaiheissa voidaan hallita riskejä ja saada hankintojen potentiaali paremmin hyödynnetyksi. Hankintakokemusten jakaminen, monipuolisen osaamisen hyödyntäminen, epävarmuuden sietäminen ja kokeilumyönteisyys ovat keskeisiä onnistumisen edellytyksiä. Hankintojen johtamisen tuleekin mahdollistaa dialogi sidosryhmien kanssa, moniosajista koostuvien hankintatiimien muodostuminen ja luottamuksen rakentaminen sopimuskaudella.

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	5
1.1	Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat	5
1.2	Tutkimuskysymykset ja tavoitteet	7
1.3	Keskeiset käsitteet ja rajaukset	9
1.4	Uusi julkinen hallinta palveluissa	11
2	INNOVATIIVISET HANKINNAT	16
2.1	Innovatiivisten hankintojen tutkimus ja määritelmät.....	16
2.2	Innovatiivisten hankintojen käytännöt.....	20
2.2.1	Yhteistyö.....	23
2.2.2	Tulosperusteisuus	23
2.2.3	Vertailuperusteet.....	25
2.2.4	Kehittämiseen kannustava sopimus.....	25
3	HANKINTOJEN JOHTAMINEN KUNNISSA	28
3.1	Hankinnat osana kunnallispoliittista prosessia	28
3.2	Palvelujen järjestämisprosessi ja hankinta.....	29
3.3	Hankintatoiminnan tasot	33
3.3.1	Strateginen taso	34
3.3.2	Taktinen taso	39
3.3.3	Operatiivinen taso.....	41
4	TUTKIMUSSTRATEGIA JA -MENETELMÄT	42
4.1	Tapaustutkimus tutkimusstrategiana.....	42
4.2	Kohdeorganisaatio Tampereen kaupunki	44
4.3	Tutkimusprosessi ja -menetelmät	46
4.4	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	51
5	TUTKIMUSTULOKSET.....	53
5.1	Esitutkimusvaihe – hankintojen arviointityökalu	53
5.2	Innovatiivisten hankintojen piirteet	55
5.2.1	Härmälän alueen ikäihmistien palvelut	56
5.2.2	Mielenterveyskuntoutujien palveluasuminen	57
5.2.3	Kotitori-palveluintegraattori.....	59

5.2.4	Rantaväylän tunneli-allianssi.....	61
5.3	Innovatiivisten hankintojen johtaminen.....	62
5.3.1	Pitkän aikavälin suunnittelu ja strategiset linjaukset.....	63
5.3.2	Resursointi	67
5.3.3	Organisaation oppiminen ja hankintojen arviointi	69
5.3.4	Hankintaprosessin rajapinnat.....	70
5.3.5	Hankintamenetelmät ja -mallit	72
5.3.6	Henkilöstön osaaminen ja kehittäminen.....	74
5.3.7	Sopimuksia koskevat asiat.....	75
5.3.8	Yhteenveto.....	78
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	79
7	LÄHTEET	84
8	LIITTEET.....	90
	Taulukko 1. Kovan ja pehmeän palvelusopimuksen vertailu.....	27
	Kuvio 1. Palvelujen järjestämisprosessi.....	30
	Kuvio 2. Strateginen ja operatiivinen fokus kuntien hankinnoissa.....	36
	Kuvio 3. Tutkimuksen toteuttaminen.....	50
	Kuvio 4. Yhteenveto: Näkökulmia innovatiivisten hankintojen johtamiseen.....	78
	LIITE 1. Esitutkimusvaiheen teemahaastattelurunko.....	90
	LIITE 2. Aineistonkeruuväline	91

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Tutkimuksen kohteena ovat innovatiiviset julkiset hankinnat ja niihin liittyvät käytännöt osana kuntapalvelujen järjestämistä. Tutkimuksen taustalla on kiinnostus edellytyksiin, joiden johdosta julkisten organisaatioiden tehtävät, kuten palvelut, saadaan järjestettyä mahdollisimman tuloksellisesti. Tällöin innovatiiviset ja fiksut tavat hankkia tuotteita ja palveluja sekä kyky johtaa hankintatoimintaa ovat osa kokonaisuutta. Kunnan toiminnan kannattavuutta voidaan kuvata eräänlaisena sosiaalisena kannattavuutena eli ”pyrkimyksenä edistää kunnan jäsenten hyvinvointia luottamusta herättävällä tavalla” (Valkama ym. 2008, 85). Hyvinvointia edistäessään julkisen toiminnan tulisi pyrkiä maksimoimaan arvon lisä julkiselle rahalle, mikä puolestaan on yhteydessä hallinnon legitimitettiin (ks. Fredriksson ym. 2009, 162).

Julkisten hankintojen kilpailuttamisella pyritään kohdentamaan Suomen julkisen sektorin tuotteiden, palvelujen ja urakoiden ostoihin vuosittain käyttämä noin 35 miljardia euroa mahdollisimman tehokkaasti (Pekkala & Pohjonen 2015, 22). Julkiset hankinnat ja niiden luova hyödyntäminen nähdään tässä tutkimuksessa kiehtovina mahdollisuuksina arvon luomisen kannalta. Tutkimus linkittyy keskusteluun älykkäästä julkisesta organisaatiosta ja kokeilutoiminnasta uudistuvan julkisen organisaation menestystekijänä. Tutkimuksessa julkisia hankintoja tarkastellaan innovatiivisten hankintojen näkökulmasta, ja innovatiiviset hankinnat nähdään ilmentymänä älykkään julkisen organisaation toiminnasta.

Älykästä julkista organisaatiota ovat käsitelleet Virtanen ja Stenvall (2014). Älykäs organisaatio pystyy määrittelemään tavoitteensa kunnianhimoisesti suhteessa toimintaympäristönsä muutostekijöihin. Älykkäitä organisaatioita johdetaan luottamukseen ja keskusteluun pohjautuen. Julkisen organisaation älykkyyttä heijastaa niin sanottu kokeilutoiminta, joka on uusien toimintakäytäntöjen toteuttamista ja testaamista. Kuntaorganisaation älykkyys on olennaisesti riippuvainen kyvystä kokonaisvaltaiseen organisaation toiminnan hahmottamiseen ja kyvystä analysoida muutostarpeita, tavoitteita ja niiden saavuttamista. Älykkyyttä voidaan kehittää palveluiden uudistamisen, tuottavuus- ja vaikuttavuusajattelun ja teknologioiden lisäksi

johtamisella. Muutoskapasiteetti kuvaa organisaation kykyä selviytyä muutoksista, ja sen vahvuuteen johtamisella on keskeinen merkitys. (Virtanen & Stenvall 2014, 22–23, 52–53.) Johtamisen tunnistettu merkitys on kannustanut näkökulman valintaan tässäkin tutkimuksessa.

Innovatiivisissa hankinnoissa on kyse uusista tavoista lähestyä hankinnan prosessia, hankittavaa ratkaisua ja sopimuksen aikaiseen toimintaan liittyviä seikkoja. Uudistuva, innovatiivinen hankinta-ajattelu ja -toiminta ovat tulemassa osaksi dynaamisten, monituottajamallilla toimivien ja älykkäiden kuntaorganisaatioiden toimintaa. Siksi tässä tutkimuksessa innovatiiviset hankinnat nähdään kokonaisvaltaisena lähestymistapana palvelujen järjestämisen uusia ratkaisuja etsittäessä.

Tutkimus on aiheeltaan ajankohtainen, sillä niin tieteellinen keskustelu, poliittinen tuki kuin käytännön toiminta hankintojen potentiaalin hyödyntämiseksi on lisääntynyt. Sipilän hallitusohjelmassa 2015–2019 tavoitellaan viiden prosentin innovatiivisten hankintojen osuutta julkisista hankinnoista. Julkisia hankintoja halutaan käyttää kokeilutoiminnan ja uudistamisen välineenä muun muassa digitaalisen liiketoiminnan ja cleantech-toimialan kasvun edistämiseksi. (Valtioneuvoston kanslia 2015a, 26–27 & 2015b, 13, 81.)

Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla on niin ikään keskeinen merkitys Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa. EU:n komissio määrittelee vuonna 2014 julkisista hankinnoista annetun direktiivin johdanto-osassa, että julkinen hankinta on keskeinen innovaatioiden edistäjä:

Tutkimus ja innovointi, myös ekoinnovointi ja sosiaalinen innovointi, kuuluvat tärkeimpiin tulevaa kasvua edistäviin tekijöihin, ja niille on annettu keskeinen sija älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 -strategiassa. Viranomaisten olisi käytettävä julkisia hankintoja strategisesti parhaalla mahdollisella tavalla edistääkseen innovointia. Innovatiivisten tuotteiden, rakennusurakoiden ja palvelujen ostaminen vaikuttaa olennaisesti julkisten palvelujen tehostumiseen ja niiden laadun paranemiseen sekä suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseen. Se auttaa saamaan parhaan vastineen julkisille varoille ja saavuttamaan

laajempia taloudellisia, ympäristöön liittyviä ja yhteiskunnallisia hyötyjä tuottamalla uusia ideoita, muuttamalla ne innovatiivisiksi tuotteiksi ja palveluiksi ja edistämällä siten kestäväää talouskasvua. (2014/24/EU, johdanto-osa, kohta 47).

EU:n jäsenvaltioissa julkisten hankintojen osuus on keskimäärin 19 prosenttia valtioiden bruttokansantuotteista (Eurostat 2012). Suomessa kuntien hankintojen osuus ulkoisista menoista on vuosina 2007–2014 vakiintunut noin 40 prosentin tuntumaan, mikä vuonna 2014 vastasi noin 18,7 miljardia euroa (Kuntaliitto 2015). Julkiset hankinnat edustavat merkittävää osaa tuotteiden ja palvelujen kokonaiskysynnästä, minkä vuoksi hankinnat nähdään myös kiinnostavina innovaatiopoliittisten tavoitteiden edistäjinä (Uyarra & Flanagan 2010). Kaiken kaikkiaan hankinnoilla on merkittävä rooli kansantaloudessa, kuntataloudessa ja hyvinvoinnin ja elinvoiman tuottamisessa (Kuhmonen ym. 2013, 7).

1.2 Tutkimuskysymykset ja tavoitteet

Tutkimus on tapaustutkimus, jossa tutkitaan joukkoa Tampereen kaupungin tilaajaryhmän innovatiivisia hankintoja. Tutkimustehtävää hahmoteltaessa aihetta lähestyttiin tutkijan kohdeorganisaatiossa työskennellessään tekemästä havainnosta. Eräässä tilaisuudessa tilaajaryhmän hankinnoista vastaavilta asiantuntijoilta kysyttiin edellytyksiä innovatiivisten hankintojen yleistymiselle kaupungin hankinnoissa. Useat heistä mainitsivat hankintojen johtamisen jopa keskeisimmäksi innovatiivisten hankintojen yleistymiseen vaikuttavaksi tekijäksi. Havainto saa tukea myös tutkimuksesta, sillä johtajuus, kyvykkyys ja resurssit on todettu tärkeiksi elementeiksi innovatiivisissa hankinnoissa (Yeow, & Edler 2012, 493).

Innovatiivisten hankintojen johtaminen on siis tutkimuksen aiheena. Aiheen tutkiminen perustuu työhypoteesiin siitä, että uudenlaisia, innovatiivisia hankintoja toteutettaessa myös niiden johtamisessa täytyy huomioida uudenlaisia seikkoja. Innovatiivisten hankintojen periaatteiden omaksumisen ja hyödyntämisen, käytäntöjen muovautumisen ja edelleen niiden yleistymisen kuntien hankinnoissa oletetaan olevan yhteydessä johtamisen kysymyksiin. Lopulta kyse lienee suotuisan, kokeiluille ja uudennlaiselle ajattelulle kannustavan hankinta- ja toimintakulttuurin synnystä. Johtamisella on

aiemmin osoitettu olevan vaikutusta organisaatiokulttuuriin muovautumiseen (esim. Schein 1987).

Tutkimuksen perusajatus on, että tutkimalla innovatiivisten julkisten hankintojen toteutuksista saatuja kokemuksia, voidaan hankintatoiminnan johtamiselle nostaa oleellisia huomioita. Tutkimuskysymykseksi on asetettu:

Mitä huomioitavaa innovatiivisten julkisten hankintojen johtamisessa on?

Tutkimuskysymykseen vastaamiseksi täytyy ensin eritellä innovatiivisten hankintojen piirteitä. Piirteiden erittelyllä pyritään innovatiivisten hankintojen ymmärtämiseen sekä teoreettisesti että kohdeorganisaation kontekstissa. Ensimmäinen alatutkimuskysymys on:

Mitä piirteitä innovatiivisilla hankinnoilla on?

Kun hankintojen perustiedot ja -piirteet on selvitetty, halutaan haastatteluin selvittää, millaisiksi kohdeorganisaation innovatiivisten hankintojen toteutukset on koettu. Toinen alatutkimuskysymys on:

Mitä kokemuksia innovatiivisten hankintojen toteutuksista saatiin?

Tutkimuskysymyksiin pyritään vastamaan perehtymällä tapaustutkimuksen keinoin joukkoon Tampereen kaupungin innovatiivisia hankintoja. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä esitellään uusi julkinen hallinta (New Public Governance) ja sijoitetaan innovatiiviset hankinnat osaksi tätä kontekstia. Hankintojen johtamista käsiteltäessä esitellään palvelujen järjestämisen logiikkaa, kunnan poliittis-hallinnollista prosessia hankintojen näkökulmasta ja hankintatoimintaa eri tasojen kautta. Teoriaosa on rakentunut aineiston karttumisen myötä, ja tutkimus onkin otteeltaan abduktiivinen – teoria on antanut syötettä aineiston keruulle ja analysoinnille, mutta aineiston sisältö on ohjannut myös teoriaosassa käsiteltävien asioiden valintaa ja tutkimuksen rajausta. Tapaustutkimuksessa saatavien tulosten yleistettävyyttä ja tutkimuksen luotettavuutta käsitellään luvussa 4.

Tutkimus on otteeltaan kartoittava, sillä se pyrkii lisäämään tietämystä innovatiivisten hankintojen piirteistä ja käytännöistä, ja peilaamaan niitä hankintoja käsittelevään teoriaan. Kohdeorganisaatio Tampereen kaupunki tavoittelee innovatiivisten hankintojen kehittämisessään hankintakulttuurin muutosta, ja yhdeksi toimenpiteeksi on määritelty innovatiivisten hankintojen johtamisen toimintamallin luominen. Koska tutkimusongelma saa vastakaikua reaali maailman ongelmasta, voidaan tutkimukselle asettaa myös käytännön sovellettavuutta koskeva tavoite. Tutkimuksen tuloksena syntyy kuvaus neljän innovatiivisen hankinnan piirteistä ja prosessista sekä erittely hankintojen toteutuksista saaduista kokemuksista, joita analysoidaan hankintatoiminnan johtamisen kannalta oleellisten toimintojen mukaisesti. Tutkimuksen tavoitteena on, että tietoperusta innovatiivisista hankinnoista osana julkisten palvelujen järjestämistä ja ilmentymänä älykkään julkisen organisaation toiminnasta kasvavat. Tutkimus vastaa näin myös aiemmin esitettyyn jatkotutkimustarpeeseen innovatiivisten hankintakäytäntöjen ja -prosessien tarkastelemisesta kuntatasolla (ks. Tekes 2008, 109).

1.3 Keskeiset käsitteet ja rajaukset

Julkisia hankintoja ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden liikelaitosten ja julkisoikeudellisten laitosten oman organisaationsa ulkopuolelta tekemät tavara-, palvelu- ja rakennusurakoiden hankinnat. Hankintalainsäädäntö ohjaa hankintojen menettelytapoja kilpailuttamisprosessin osalta. (Pekkala & Pohjonen 2015, 21–23.) Julkisia hankintoja ovat tavaroiden ja palvelujen ostaminen tai vuokraaminen tai muutoin hankkiminen vastiketta vastaan (osamaksu, leasingkauppa ja optiosopimukset), palvelujen käyttöoikeussopimukset, rakennus- ja käyttöoikeusurakan toteuttaminen sekä suunnittelukilpailut (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 25). Ostopalvelut jakaantuvat kuntalaisten käyttämiin asiakaspalveluihin ja välituotepalveluihin, jotka ovat kunnan hallintotoiminnalleen hankkimia tukipalveluja (Anttiroiko 2010, 53).

Tutkimuksen aineisto rajautuu ostopalveluihin ja edelleen asiakaspalveluihin, mistä johtuen tutkimuksen rajaus on palvelujen hankinnassa. Mukana on myös yksi rakennushanke, koska toisaalta rakennushankkeetkin ovat palveluja, joita kunnat ostavat yrityksiltä. Palveluhankintojen tutkiminen on mielekästä, koska ne toteuttavat kunnan

tehtäviä ja vaikuttavat kuntalaisten elämään. Siitä johtuen ne ovat usein merkitykseltään suuria, kalliita ja strategisesti tärkeitä.

Innovatiivinen julkinen hankinta on tutkimuksen pääkäsite, johon viitataan jatkossa lyhemmin sanaparilla innovatiiviset hankinnat. Innovatiivinen-sanaa käytetään, vaikka sitä 2000-luvun trendisanana saatetaan pitää kuluneena ilmaisuna. Vaihtoehtoisesti voitaisiin puhua fiksuista tavoista ostaa ja järjestää palveluja. Innovatiiviset hankinnat on kuitenkin valittu pääkäsitteeksi, koska vastaavat englanninkieliset termit pitävät sisällään innovaatio-sanan (IP=Innovative Procurement tai PPI=Public Procurement of Innovation), ja koska se on vakiintumassa käyttöön myös Suomessa.

Innovaatioteorioissa käyttäjän ja tuottajan vuorovaikutus ja keskinäinen oppiminen on tunnistettu innovaatioiden lähteeksi. Innovatiivisten hankintojen perusajatuksena on, että tilaaja eksplikoi tarpeen, johon tuottajat tarjoavat ratkaisujaan. (Edler ym. 2006, 1.) Innovatiivisten hankintojen merkittävin ero verrattuna perinteiseen standardituotteiden tai suoritteiden hankintaan onkin, että niissä on enemmän sijaa asiakkaan, tilaajan ja tarjoajan vuorovaikutukselle (em; Edquist & Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1767). Innovaatioilla hankinnoissa voidaan viitata ostettavaan tuotteeseen tai palveluun, joka ei vielä ole olemassa ja jota ei siksi voida ennalta määritellä, ja uudenslaisiin tapoihin toteuttaa hankintaprosessi (Knutsson & Thomasson 2014, 246–247). Innovatiivisen hankinnan tavoite ei sinänsä välttämättä ole uusi, hankintavaiheessa vielä tuntematon, tuote, palvelu tai systeemi, vaan niiden kautta tavoitellaan myös inhimillisten tarpeiden täyttämistä tai yhteiskunnallisten haasteiden lieventämistä (Edquist & Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1757). Innovatiivisten hankintojen käsitteen määrittelyyn syvennyttään luvussa 2.

Tuote- tai palveluinnovaatioiden lisäksi innovatiivisissa hankinnoissa merkitystä on myös hankintaprosessin toteutuksella ja prosessissa tehtävillä valinnoilla, jotka osaltaan vaikuttavat uusien ratkaisujen ja siten vaikuttavampien palvelujen syntyyn. Tässä tutkimuksessa tarkastelu rajataan innovatiivisen hankinnan prosessiin ja sen piirteiden tarkasteluun. Mielenkiinto kohdistuu siihen, mitä toimintatapoja innovatiivisiksi luokiteltavissa hankinnoissa käytetään tavoiteltaessa parasta ratkaisua hankinnan

perustana olevaan tarpeeseen. Kyseinen rajausta on nähdäkseni mielekäs, koska innovatiivista ratkaisua hankittaessa myös hankintaprosessin toteutuksella on merkitystä.

Tutkimuksessa ollaan siis kiinnostuneita hankintoihin liittyvästä ja etenkin innovatiivisuutta edistävästä työstä prosessin eri vaiheissa. Siitä johtuen ja myös tutkimuskysymysten muotoilun ja tutkimustehtävän rajauksen kannalta on oleellista kiinnittää huomio tutkimuksen analyysiyksikköön, joka oikeastaan on *palvelun järjestämisprosessi kokonaisuudessaan* (ks. kuvio 1). Julkista hankintaa ei tutkimuksessa täten haluta rajata pelkästään sen juridiseen toiminta-alaan (kilpailuttamisvaihe hankintaprosessissa), vaan innovatiivisten hankintojen tutkimisen mielekkyyden vuoksi rajauksen sisälle otetaan strategisen tason ja strategisen hankinnan ulottuvuus. Strateginen hankinta on hankintoihin liittyvien päätösten suunnittelua, toimeenpanoa, arviointia ja kontrollointia, jolla varmistetaan hankintojen edistävän organisaation strategisia päämääriä (Carr & Smeltzer 1997, 201). Tällöin hankinnat itseasiassa liittyvät kiinteästi palvelujen järjestämiseen, ja kilpailuttamisen kautta tehtävä hankinta on vain yksi vaihtoehto muiden joukossa. Yhteenvetona voidaankin todeta, että innovatiivisia hankintojen halutaan tutkimuksessa ymmärtää palvelujen järjestämisen kokonaisuudessa, ei kilpailuttamisfokusoituneina menettelyinä. Näin pyritään ottamaan huomioon laajemmin hankintoihin strategisessa määrittelyvaiheessa ja toteutusvaiheessa tehdyt valinnat, hankinnoilla tavoiteltava vaikuttavuus ja sopimuskaudelle heijastuvat seikat.

1.4 Uusi julkinen hallinta palveluissa

Suomalaisen yhteiskunnan kohtaamat haasteet kuten elinkeinoelämän murrokset, julkisen sektorin kestävyysvaje ja korkea työttömyys johtuvat moninaisista muutostekijöistä. Globalisaatio, väestön ikääntyminen, taloussuhdanteet ja tietoteknologian jatkuva kehittyminen ovat näistä esimerkkejä. Suomessa kunta on paikallisympäristö, jonka toimintaan edellä mainitut muutosvoimat vaikuttavat suoraan muun muassa muuttoliikkeiden, palvelutarpeiden ja verotulojen muodossa, ja välillisesti esimerkiksi yritysten investointipäätösten ja kansallisen politiikan kautta. Muun muassa Kuhmonen ym. (2013) näkevät, että muutostekijät asettavat haasteita kunnan toiminnan kustannustehokkuudelle ja toiminnan vaikuttavuudelle. Haasteet johtuvat siitä, että

toimintatarpeet kasvavat enemmän suhteessa tuloihin, mihin vastaamiseksi on tarpeen löytää uusia toimintatapoja (Kuhmonen ym. 2013, 28–29).

Haasteiden ymmärtämisen jälkeen mielenkiinto kohdistuu siihen, miten haasteita pyritään ratkomaan. Julkisen hallinnon kehityskulussa viimeisimpänä suuntauksena on hallintotieteellisessä keskustelussa alettu pitää uutta julkista hallintaa (New Public Governance, NPG). Hallinnalla viitataan johtamisen keinoihin ja strategioihin tilanteessa, jossa kunnan on toimittava eri sidosryhmien kanssa ja osana verkostoja, jotta se pystyy vastaamaan ongelmiinsa (Haveri ym. 2009, 8). Uusi julkinen hallinta yhtenä vallitsevana kehitysparadigmana auttaa ymmärtämään muuttuvaa julkishallinnon kenttää, joten siihen liitettävä keskustelu otetaan myös julkisiin hankintoihin keskittyvän tutkimuksen kontekstoivaksi kehykseksi.

Hakarin mukaan NPG-käsite on määriteltävissä kokonaisuudeksi hahmottamalla se edustamiensa hallinnon uudistuksen periaatteiden kautta. Periaatteita ovat muun muassa asiakaslähtöisyys palvelujen järjestämisessä, kumppanuudet sidosryhmien kanssa, monimuotoinen palvelutuotanto sekä tulosperusteinen palvelujen hankinta. Periaatteet eivät kuitenkaan sinällään määritä tapaa, jolla niitä tavoitellaan. Välineet kehittämistyöhön ovat moninaisia ja sisältävät elementtejä aiemmista hallinnon trendeistä. Esimerkiksi New Public Management -ideologian mukainen markkina-ajattelu on yhä osa palvelujen hankintaa, mutta mukaan tulevat myös kumppanuusperusteiset sopimusmallit. (Hakari 2013, 66.) Aiemmin kumppanuuden ja julkisten palveluhankintojen yhdistäminen on aiemmin osoittautunut vaikeaksi, koska kumppanuudelle välttämättömän luottamuksen syntymistä haittaa julkisen sektorin toiminnan kulttuuri, jossa säännöt, riskien välttäminen ja muutosten vastustaminen korostuvat (Erridge & Greer 2002).

Ulkoistaminen ja markkinaehtoistaminen ovat ulkoisia hankintoja taustoittavia käsitteitä. Markkinaehtoistaminen on markkinasignaalien ja -kannusteiden hyväksikäyttöä julkisten palvelujen järjestämisessä. Sen mukainen toiminta purkaa perinteistä julkisen sektorin monopolistista tuotantoasemaa, sillä markkinaehtoistamisen kautta eri omistus- ja toimintarakenteiset organisaatiot voivat päästä osaksi julkisten palvelujen tuotantoa. Markkinaehtoistamiselle keskeistä on tilaajan ja tuottajan erillisyyys sekä niiden

kanssakäymisen muuttuminen markkinatyypiksi. (VM 2005, 19–20.) Ulkoistamisen käsitteen sisällä olevia toimia voidaan jäsentää julkisen kontrollin vahvuuden perusteella. Tutkimuksen fokus on aineiston mukaisesti rajautunut kilpailuttamiseen perustuviin julkisiin hankintoihin, joka sijoittuvat Anttiroikon mukaan kohti heikkoa julkista kontrollia eli markkinaehtoista toimintaa. Kilpailuttamiseen perustuvista julkisista hankinnoista vielä pidemmälle menevät palveluseteli ja markkinaehtoinen yksityinen tuotanto. (Anttiroiko 2010, 50.)

Uuden julkisen hallinnan ja siihen liittyvien monituottajuuden ja verkostohallinnan aikakaudella julkisten palvelujen järjestämiseen voidaan käyttää lukuisia keinoja, joista ulkoiset hankinnat ovat yksi. Julkiset palvelut voidaan järjestää kunnan oman tuotannon lisäksi ulkoisella tilaaja–tuottaja-mallilla, kuntayhtymämallilla tai muilla julkisten toimijoiden yhteistyömalleilla, palvelusetelillä, sopimuspohjaisessa kumppanuudessa yritysten kanssa yhteisyritys-, konsortio- ja allianssimalleilla, yksityisrahoitus- ja elinkaarimalleilla taikka kansalaisyhteiskunnan ja kunnan kumppanuuksissa yhteistuottamisen tavoin (Anttiroiko 2010).

Ilona Lundström (2011) jäsentää väitöskirjassaan kuntien palveluhankintojen murrosta. Hän käsittelee kokonaisuutta, joka voidaan hahmottaa kolmen erillisen murroksen kautta. Palvelujen hankintaan keskittyneessä tutkimuksessaan hän löysi murroksia rakenteellisella, toiminnallisella ja ohjausjärjestelmien tasolla. Rakenteellinen murros tarkoittaa kuntien toimien tiivistymistä, mikä on seurausta kuntaliitosten, yhteishankintayksikköjen perustamisen ja muun kuntien välisen yhteistyön lisääntymisestä. Toiminnallinen murros viittaa tapahtumiin hallinnan verkostoissa, ja se ilmenee siirtyminä hallinnosta hallintaan ja kilpailuttamisesta kumppanuuteen. Ohjausjärjestelmämurros tarkoittaa palveluhankintojen mentaliteetin muutoksen ja kumppanuuksien korostamisen mukanaan tuomaa murrosta. (Lundström 2011, 9.)

Kuntien palveluhankintojen murrosta voidaan hahmottaa hallinnon teorioiden kautta. Kuntien toiminnasta palveluhankintojen viitekehyksessä on löydettävissä kolmen samanaikaisesti vaikuttavan hallinnollisen elementin läsnäolo. Elementtejä ovat perinteinen byrokraattis–legalistinen hallinto, uuden julkisjohtamisen mukainen markkinaorientoituneisuus sekä hallinnan verkostot ja kumppanuuksien kautta

muodostuva kunnan toiminta. Elementtien kohtaamisesta aiheutuu kitkaa, joka selittää kuntien palveluhankintojen murrosta. Lundström tarkentaa, että julkinen hankinta on prosessiltaan, menettelyltään ja syntyvältä sopimussuhteeltaan kunnan ja palvelutuottajaverkoston yhteistoimintaa. (Lundström 2011, 9, 15.)

Juridinen viitekehys

Kuntien tehtävät ovat Suomessa moninaiset ulottuen lakisääteisistä tehtävistä harkinnanvaraisiin palveluihin kuntalaisille. Julkisten tehtävien luonne vaikuttaa siihen, mitä tehtäviä kunnan tulee tuottaa itse ja mitä se voi sopimukseen perustuen ostaa oman organisaationsa ulkopuolelta markkinoita hyödyntäen.

Perustuslain 124§:n mukaan julkisen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarkoituksenmukaista eikä vaaranna perusoikeuksia tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisen hallintotehtävän sisältäessä julkisen vallan käyttöä, tulee tehtävä pitää kunnan itse tuottamana, jolloin toiminnasta on vastuussa virkasuhteessa oleva virkamies. Julkisen vallan käytön käsite on tosin hieman ongelmallinen, sillä eri yhteyksissä sillä tarkoitetaan eri asioita. Julkisen vallan käytölle ominaisia piirteitä ovat kuitenkin päätöksen sitovuus ja yksipuolisuus puututtaessa yksilön oikeuspiiriin. (Huhtanen 2012, 88.) Kuitenkin useat kunnan tehtävistä on mahdollista ulkoistaa, jolloin tuottavana tahona toimii kunnasta erillinen toimija.

Kuntien harjoittama yhteistyö jakaantuu julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen haaraan, joita rajaavat perustuslaki, kuntalaki sekä erityislait. Julkisoikeudellisessa yhteistyössä kunta voi toimia joko toisen julkisen organisaation kanssa (sopimus lakisääteisten palvelujen tuottamisesta) tai yksityisen organisaation kanssa (hallintosopimus julkisten palvelujen tuottamisesta). Yksityisoikeuden piiriin lukeutuvat esimerkiksi liiketoimintaan perustuvat yhteistyösuhteet ja kumppanuussuhteet rakentamishankkeissa. Näissä yksityisoikeudellisissa suhteissa tulee niin ikään ottaa huomioon hallinnon lainalaisuuden vaatimus. Liiketoiminnassa tulevat sovellettavaksi keskeisesti sopimusvapautta ja sopimuksen sitovuutta koskevat yksityisoikeudelliset periaatteet. (Mäkinen 2007, 201.)

Kunnan on aina toiminnassaan noudatettava julkisoikeudellista normistoa sekä sen on huomioitava hyvän hallinnon periaatteet, perusoikeudet ja itsehallinnon mukaiset asukkaiden vaikutusmahdollisuudet. Kunnan harjoittaessa sopimukseen perustuvaa toimintaa, on sen näiden lisäksi kyettävä huomioimaan markkinaehtoiset toimintaperiaatteet liittyen muun muassa sopimusvapauteen ja kilpailuneutraliteettiin. (Mäkinen 2007, 184.)

2 INNOVATIIVISET HANKINNAT

2.1 Innovatiivisten hankintojen tutkimus ja määritelmät

Kansainvälisissä vertaisarvioituissa jounaleissa on julkaistu runsaasti innovatiivisten hankintojen tutkimusta viimeisen 15 vuoden aikana. Keskustelu innovaatioista julkisen sektorin ostotoiminnassa ei silti ole niin uutta. Jo aiemmin on tutkittu julkisen sektorin roolia innovaatioiden esikäyttäjänä (Dalpé 1994) ja julkisten hankintojen vaikutuksia teollisuuden innovaatioihin (Dalpé & DeBresson & Ciaoping 1992). Itse asiassa innovatiivisista hankinnoista on kirjoitettu suomeksi jo vuonna 1983 Sitran julkaisemana (Mäkinen 1983).

Edlerin ja Uyarran mukaan keskustelu virittyi uudestaan 2000-luvun alussa, jolloin ensin keskityttiin suurten kansallisten infrastruktuurihankkeiden merkitykseen teknologioiden kehittämisessä (Edler & Uyarra 2013). Tuolloin julkiset hankinnat luokiteltiin tavalliseen julkiseen hankintaan ja julkiseen teknologiahankintaan (public technology procurement), jonka merkitys myöhemmin laajeni innovatiivisen hankinnan käsitteen perustaksi. Tavallisella hankinnalla viitattiin tilanteisiin, joissa julkisen sektorin organisaatiot ostavat valmiita tuotteita, ja jolloin t&k-työtä ei tarvita. Silloin ostopäätös sekä tarjoajan valintapäätös voidaan perustaa markkinoilta saataviin tietoihin hinnoista, määristä ja suoriutumiskriteereistä. Innovatiivisella hankinnalla viitattiin tuohon aikaan tilanteisiin, joissa julkinen toimija antaa signaalin, että se haluaa ostaa tai tilata tuotteen, palvelun tai systeemin, jota ei vielä löydy markkinoilta, mutta johon tuottajat pystyvät vastaamaan lisäkehityksellä tai t&k-työn kautta. (Edquist ym. 2000, 5; Uyarra & Flanagan 2010, 127.)

Laaja Euroopan komissiolle tehty tutkimus (Edler ym. 2006) yhdeksästä innovatiivisen hankinnan tapauksesta nosti innovatiivisten hankintojen roolia EU:n politiikassa. Virinneen keskustelun ensimmäisiä kokoavia esityksiä on Edlerin ja Georghioun (2007) esitys innovatiivisten hankintojen perusteista ja käytöstä innovaatiopolitiikan välineenä. Sen myötä julkisilla hankinnoilla nähtiin olevan selviä mahdollisuuksia edistää julkisen politiikan erinäisten tavoitteiden toteutumista, tuottaa parempia palveluja asiakkaille ja edistää innovaatioita. Kysyntälähtöisen innovaatiopolitiikan näkökulmasta suomenkielinen keskustelun kokoava lähde on Tekesin selvitys vuodelta 2008. Sittenmin innovatiivisten hankintojen tutkimuksessa ovat painottuneet myös hankintaprosessit ja

rakenteet, joiden puitteissa innovaatioita syntyy (Edler & Uyarra 2013). Myös tarjoajien näkökulmasta on tutkittu esimerkiksi, mitä innovaatioiden esteitä tarjoajat mieltävät julkisissa hankinnoissa olevan (Uyarra ym. 2014).

Innovatiivisten hankintojen tutkimuksessa tutkimuskohde on välillä rajattu koskemaan vain innovatiivisen tuotteen hankintaa, jolloin hankintaprosessin innovatiivisuutta sinänsä ei ole tarkasteltu (tästä asetelmasta esim. Hommen & Rolfstam 2009, 21). Uudempi tutkimus peräänkuuluttaa innovatiivisten hankintojen kysyntävetoisen (demand pull) näkökulman laajentamista: innovaatioiden synnylle on merkitystä myös soveliailla hankintakäytännöillä (innovation friendly procurement practices) (Zelenbabic 2015). Vastaavaan tulokseen päätyvät myös Knutsson ja Thomasson (2014), jotka lisäksi huomauttavat, että aiemmista käsityksistä poiketen, myös pienillä paikallisilla tilaajilla on mahdollisuus vaikuttaa markkinoihin, ja hankintaprosessia uudestaan ajattelemalla mahdollisuus saavuttaa merkittäviä parannuksia hankkimiinsa palveluihin.

Innovatiivisen hankinnan idea onkin kehittynyt viime vuosina. Perinteinen innovatiivisen hankinnan määritelmä täysin uuden tuotteen tai palvelun ostosta jättää huomiotta esimerkiksi innovaatioiden eri kategoriat ja ulottuvuudet. Innovatiivisessa hankinnassa voi olla kyse myös *olemassa olevien tuotteiden tai palvelujen uudenlaisesta yhdistelemisestä, innovaatiosta palvelujen toteuttamistavassa sekä prosessi-innovaatiosta hankintaprosessissa*. Innovatiivisen hankinnan laajempi määritelmä ottaa huomioon, että julkisten hankintojen kohteet ovat moninaisia sisältäen tuotteita ja palveluita eri toimialoilta. Se huomioi myös innovaatioiden luonteiden monipuolisuuden. Laajempi innovatiivisen hankinnan määritelmä auttaa myös ymmärtämään paremmin hankintojen vaikutuksia: suorien innovaatiovaikutusten lisäksi hankinnoilla saadaan aikaan myös laajempia spillover-vaikutuksia. (Uyarra & Flanagan 2010, 124.)

Rolfstamin mukaan laajentunut määritelmä ottaa huomioon niin sanotut schumpeteriläiset innovaation määritelmät, joita esimerkiksi tuotteiden uudenlainen yhdisteleminen, uudet tuotantotavat tai uudenlaiset organisointitavat ovat. Se myös ottaa huomioon eri vaiheissa palvelujen järjestämisprosessia, hankintaa ja ostamista tehtävien ratkaisujen innovaatiovaikutukset. (Rolfstam 2015, 214.) Kyseinen prosessien esittely on tämän tutkimuksen osiossa 3.2.

Innovatiivisen hankinnan erilaisiin määritelmiin liittyen Rolfstam (2015) on erottanut kaksi akateemista koulukuntaa. Ne eroavat toisistaan siinä, miten innovatiivisten hankintojen toivottava käyttö ymmärretään. Ensimmäinen koulukunta näkee hankintojen arvon innovaatiopoliittisten tavoitteiden toteuttajana tilanteesta riippumatta, jopa siinä määrin, että hankinnoissa tulisi järjestelmällisesti tavoitella (tuote- tai palvelu)innovaatioita. Kyseinen policy-näkökulma vaatii vahvaa ohjausta ja on siksi eksogeenistä. Toinen, kasvava koulukunta painottaa endogeenisyyttä eli kontekstin, oikeiden hankintatarpeiden ja organisaation sisäisten tekijöiden merkitystä hankintojen toteuttamisessa ja siten *mahdollisuutta* uusille ratkaisuille. Silloin merkitystä ei niinkään ole hallinnollisella ohjauksella vaan tarpeiden ja tarjonnan kohtaamisella suotuisassa kontekstissa. Endogeenisen näkökulman mukaan innovatiivisen hankinnan onnistumisessa tai epäonnistumisessa vaikuttavat sisäiset tekijät kuten johtajuus, resurssit ja kyvykyys (ks. Yeow & Edler 2012). (Rolfstam 2015, 212–213.) Myös tämä tutkimus sijoittuu sisäsyntyisen innovatiivisen hankinnan tutkimuksen puolelle, koska mielenkiinnon kohteena on innovatiivisten hankintojen johtaminen, ja tutkimuksen toteutustapana tapaustutkimus painottaa kontekstitekijöiden ymmärtämistä.

Tiivistyksen innovatiivisen hankinnan nykymääritelmästä tarjoavat Knutsson ja Thomasson (2014). Heidän mukaansa innovaatioilla hankinnoissa voidaan viitata ostettavaan tuotteeseen tai palveluun, joka ei vielä ole olemassa ja jota ei siksi voida määritellä, ja uudenlaisiin tapoihin, joita hankintaprosessissa toteutetaan. Innovatiivisissa hankinnoissa potentiaaliset tarjoajat haastetaan: joko heitä pyydetään tarjoamaan jotakin uutta tai heitä pyydetään tarjoamaan olemassa oleva ratkaisua uudella tavalla hankinnan prosessissa. (Knutsson & Thomasson 2014, 246–247.)

Tietämys *palvelujen* innovatiivisesta hankinnasta on vielä vähäistä, sillä tutkimuksissa mielenkiinto on enimmäkseen keskittynyt tuotteiden ja teknologisten innovaatioiden hankintaan (Pelkonen & Valovirta 2015, 384). Osbornen mukaan julkisen johtamisen diskurssissa on yllättävän vähän kiinnitetty huomiota palvelututkimukselliseen näkemykseen innovaatiosta. Kyseisen kirjallisuuden mukaan palveluinnovaatiot vaativat syntyäkseen perusteellisia muutoksia palvelujen järjestämisen *prosesseihin*, eikä ainoastaan huomion kiinnittämistä uuden tai parannellun tuotteen luomiseen. Osbornen mielestä julkisen palvelujohtamisen (public service management) tutkimuksessa olisi

hyötyä myös kyseisen näkökulman laajemmalle huomioimiselle. (Osborne 2010, 5–6.) Prosessin merkitys on edellä esitellyssä innovatiivisen hankinnan laajentuneessa määritelmässä otettu huomioon. Tämän tutkimuksen tarkastelu rajataan innovaatioita synnyttävään hankintatoimintaan, eli innovatiivisen hankinnan prosessiin laajan määritelmän mahdollistamalla tavalla.

Tirrosen ym. (2014) mukaan palvelujen järjestämiseen kohdistuvista odotuksista ja paineista huolimatta on uudenlaisten hankintamallien, kuten tulosperusteisen hankinnan, tutkimus Suomessa vasta alkutaipaleella. Kirjoittajien mukaan tutkimuksissa on keskitytty hankintojen juridisiin ja teknisiin kysymyksiin, mikä osaltaan voi olla ongelma NPG-ajattelun mukaiseen toiminnan uudistumiseen ja uudenlaisten hankintatapojen omaksumiseen julkisen sektorin käytännöissä. Kirjoittajien mukaan johtamis- ja organisaatiokulttuurit eivät vielä tue riittävästi strategista palvelujen hankintaa ja yhteistuotantoa. (Tirronen ym. 2014, 459.) Strategisen hankinnan ymmärtäminen on myös innovatiivisiin hankintoihin kiinteästi liittyvä edellytys, mihin palataan tutkimuksen edetessä.

Myöskään Pekkalan ja Pohjosen mukaan innovaatioiden edistäminen hankinnoilla ei vielä ole Suomessa systemaattista, vaikka innovatiivisten hankintojen yleistymistä tavoitellaan hankintojen menettelytapojen kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden kautta. Esimerkiksi kansallisessa innovaatiostrategiassa hankinnat nähdään yhtenä kysyntälähtöisenä innovaatiopolitiikan välineenä. Uusien ratkaisujen hankinta edellyttää hankintayksiköltä uudenlaista osaamista, riskien ymmärtämistä ja niiden hallintaa, mahdollisesti muutoksia hankintojen organisointiin ja etenkin parannuksia pitkän aikavälin suunnitelmallisuuteen. Luonnollisesti myös tarjoajien panostuksella on merkitystä hankintoihin osallistumisessa ja aktiivisessa innovatiivisten ratkaisujen tarjoamisessa. Yksityisen ja julkisen sektorin välille syntyvä kumppanuus edistäisi innovatiivisten ratkaisujen hankintaa. (Pekkala & Pohjonen 2015, 387.)

Innovatiivisten hankintojen johtamista ei sinänsä ole juurikaan tutkittu. Kuitenkin eräässä artikkelissa (Yeow & Edler 2012) esitellään innovatiivisissa hankinnoissa vaikuttavat asiat ja argumentoidaan, että innovatiivisia hankintoja tulisi käsitellä projekteina ja niitä tulisi johtaa projektijohtamisen tekniikoiden mukaisesti. Julkiset hankinnat ovat

kompleksisia prosesseja, ja kompleksisuus kasvaa, kun hankinnan kohde on innovaatio. Innovaation hankinta viittaa uudenlaisiin tarpeisiin, jotka on kyettävä tunnistamaan ja spesifioimaan. Se vaatii erilaisia taitoja, edellyttää organisaatiolta kykyä käsitellä korkeampaa riskiä ja kykyä muutokseen. Siitä johtuen innovatiiviset hankinnat edellyttävät edistynyttä projektijohtamista ja projektisuunnittelua. Hankintojen projektijohtaminen on monivaiheista ja tapahtuu useilla areenoilla, joten se voitaisiin kirjoittajien mukaan omaksua innovatiivisten hankintojen strategiseksi lähestymistavaksi. (Yeow & Edler 2012, 472, 475.) Innovatiivisten hankintojen projektijohtaminen pyrkii mahdollistamaan eri sidosryhmien välisen yhteistyön aikaisesta vaiheesta alkaen. Se varmistaa myös, että tuotteeseen tai palveluun liittyvät tarpeet otetaan vaatimusmäärittelyissä huomioon, että hankinnan kohde soveltuu tarkoitukseensa ja että organisaatiota hyödyttävä muutos mahdollistuu (Yeow & Edler 2012, 498).

Tässä tutkimuksessa hankintojen johtamista ei kuitenkaan käsitellä projektijohtamisen kautta. Hankintojen johtamisen ajatellaan kohdistuvan eri tasoille ja prosessin eri vaiheisiin, mistä johtuen johtamista lähestytään hankintatoimintaan kuuluvien sisältöjen kautta. Näiden hankintatoiminnan sisältöjen esittely on osiossa 3.3.

2.2 Innovatiivisten hankintojen käytännöt

Hankintoja koskeva sääntely koskee yhtälailla kaikkia julkisia hankintoja asetettujen kynnysarvojen mukaisesti. Hankintalaki tosin sääntelee vain kilpailutusmenettelyä ja vähimmäissisällön osalta tarjouspyynnön laadintaa. Kilpailutusmenettely alkaa hankintailmoituksen julkaisulla ja päättyy hankintasopimuksen tekoon. Hankintamenettelyjen osalta innovatiivisissa hankinnoissa noudatettaviksi tulevat yleisimmin neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely tai ranskalainen urakka eli käänteinen kilpailutus. Neuvottelumenettelyjen etuna on, että hankittavaa ratkaisua ei tarvitse määritellä ennalta, vaan hankintaan voidaan lähteä tavoite- ja tarvepohjalta. Käänteisessä kilpailutuksessa tarjoajat kilpailevat vain laadulla, koska hankintayksikkö on ennalta määritellyt hinnan. Hankintaprosessin muut vaiheet kuten ennen määrämuotoisen hankintamenettelyn aloittamista tehtävät hankinnan suunnitteluvaiheen strategiset linjaukset, markkinoiden kartoittaminen ja hankinnan

sisällön ja ehtojen määrittäminen kuuluvat lain soveltamisalueen ulkopuolelle. Tarjouspyynnön laadinta ja tarjousvertailu ovat vain vähäisesti laissa säänneltyjä. Kilpailuttamismenettelyn jälkeiset vaiheet kuten hankintasopimuksen sisältöjen määritelmät ja sopimusten seuranta ja valvonta eivät myöskään kuulu hankintalain sääntelyn piiriin. (Pekkala & Pohjonen 2015, 23, 45, 385.)

Voidaan siis todeta, että valtaosa hankintaprosessista ja hankintoihin liittyvästä työstä on hankintalain soveltamisalan ulkopuolella, ja juuri ne vaiheet ovat innovatiivisten hankintojen kannalta oleellisia. Karkeasti hahmotettuna innovatiivinen hankinta sisältää seuraavat vaiheet, jotka käytännössä limittyvät ja pitävät sisällään kirjon erilaisia työtapoja ja toimintoja:

- 1) Tarpeen tunnistaminen: yhteiskunnallinen ongelma, puutteellisesti täytetty inhimillinen tarve, julkisen organisaation tai politiikan tarve.
- 2) Tarpeen muuntaminen suoriutumista, laatua ja saavutettavia tuloksia koskeviksi määrittelyiksi.
- 3) Kilpailuttaminen: tarjouskilpailun avaaminen tarjouspyynnön (tai osallistumispyynnön) julkaisulla, tarjoajien kehittämä ratkaisu esitettyihin tarpeisiin ja tavoitteisiin, tarjouksen jättäminen, tarjousten arviointi ja sopimuksen teko.
- 4) Sopimusaika: Palvelun tai tuotteen kehittäminen, tuottaminen ja toimittaminen tilaajalle. (Mukaillen Edquist & Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1759; Pelkonen & Valovirta 2015, 387.)

Innovatiivisen hankinnan tuloksena syntyviä tuotteita ja palveluja voidaan tarkastella innovaation uutuusasteiden kautta jakamalla ne esimerkiksi kehityksellisiin (developmental) ja mukautuviin (adaptative) innovaatioihin. Innovatiivisen hankinnan tuloksena ei ole läheskään aina tarkoituksenmukaisinta tavoitella täysin uutta, hankinnan alussa tuntematonta, tuotetta tai palvelua. Siksi hankintojen jakamisessa toisilleen vastakkaisiin normaaliin ja innovatiiviseen hankintaan tulisi olla varovainen. Kun hankinta ymmärretään julkisten tarpeiden täyttämiseen tähtäävänä toimintana, voidaan innovatiivisuutta edistää monenlaisten hankintojen hankintaprosesseissa vähintään sivutuotteen ominaisuudessa. Innovatiivisissa hankinnoissa tulisi kiinnittää huomiota niihin hankintaprosessin käytäntöihin, joiden avulla edistetään uusien ratkaisujen syntyä

tai jo olemassa olevien ratkaisujen käyttöönottoa paikallisesti (so. innovaatioystävällinen hankinta). (Uyarra & Flanagan, 2010, 128–129.)

Väitöskirjansa johtopäätöksissä Lundström linjaa tarpeisiin parhaiten vastaavien palvelujen hankinnoissa tarvittavan ”halua, näkemystä ja riskinsietokykyä toimia toisin kuin on aina ennen toimittu”, jotta hankinnalle asetetut tavoitteet saavutetaan. Tällaiseen toimintatapaan kuuluvat tarkoitustenmukaisten hankintamenettelyjen hyödyntäminen, varhaiset ja aktiivisesti jatkuvat vuoropuhelut toimittajien kanssa ennen hankintaa ja hankinnan aikana, hankinnalla olevien talous- ja kilpailuvaikutusten huomioiminen, hankintakokonaisuuksien muovaaminen yhdessä tarjoajien ja tilaajan kesken soveliaiksi kokonaisuuksiksi sekä sopimuksen aikaisen toiminnan tiiviin yhteistyön vaaliminen. Hankinnan suunnittelun vaiheessa tehtävät päätökset hankinnan kohteesta ja ehdoista määrittävät koko hankintaa, mistä johtuen suunnittelulla on merkittävä rooli hankintaprosessissa. (Lundström 2011, 150, 197–198.) Lisäksi innovatiivisissa hankinnoissa erityinen merkitys on tiedolla, joka koskee esimerkiksi markkinoita ja hankinnan perustana olevia tarpeita. Myös hankintaan vaikuttavilla yksittäisillä ihmisillä ja heidän kunnianhimollaan on merkitystä prosessin kannalta. (Knutsson & Thomasson 2012, 254.)

Palvelujen innovatiivisessa hankinnassa palvelujen sekä palveluinnovaatioiden piirteet kuten aineettomuus, interaktiivisuus ja vaikutusten mittaamisen vaikeudet asettavat hankintaprosessille erityisiä vaatimuksia (Pelkonen & Valovirta 2015, 384). Tässä tutkimuksessa innovatiivisen hankinnan tarkastelu on rajattu hankintaprosessin tapoihin ja käytäntöihin, joilla pyritään entistä paremman ratkaisun (tuotteen tai palvelun) syntyyn hankinnan tuloksena. Aiempi tapaustutkimus Tanskasta osoitti, että aikainen sitoutuminen tuottajan kanssa, luottamus, yhteydenpito ja toiminnalliset määrittelyt mahdollistivat tilaajalle uusien ratkaisujen synnyn hankinnan tuloksena (Zelenbabic 2015, 277). Seuraavaksi esitellään tarkemmin muutamia innovatiivisten hankintojen keskeisiä käytäntöjä. Empiirisen osion hankinnat käydään myöhemmin läpi näiden ulottuvuuksien kautta.

2.2.1 Yhteistyö

Innovatiivisten hankintojen ytimessä on tilaajan ja sidosryhmien kuten tuottajien, palvelun käyttäjien ja poliitikkojen avoin dialogi ja yhteinen oppiminen (Edquist & Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1767; Edler ym. 2006, 1). Hankinnan perustana olevan tarpeen määrittelyssä on keskeinen sija käyttäjällä, mikä edellyttää asiakaslähtöisyyttä palvelujen kehittämisessä (Pekkala & Pohjonen 2015, 339). Innovaatioteorioiden tutkimuksessa käsitellään laajemmin avoimen innovaatioparadigman ja innovatiivisten hankintojen potentiaalia parempien palvelujen kehittämisessä. Innovatiivisia hankintoja voidaan hyödyntää avaamalla palvelumarkkinat testialustaksi yrityksille, järjestöille ja palvelukäyttäjille. Palvelun käyttäjien mukaan ottaminen hankintojen kehittämiseen voi moninkertaistaa palveluinnovaatioiden syntymisen mahdollisuuden. (Jäppinen 2011, 78, 141.) Tarpeiden ja asiakasarvoa tuovien seikkojen määrittelyssä on monia käytännön mahdollisuuksia kuten esimerkiksi palvelumuotoilun tai erilaisten selvitysten hyödyntäminen.

Palvelujen järjestämisprosessin alkuvaiheen tarpeiden määrittely johtaa hankinnan vaiheessa tarpeen muuntamiseksi hankintaan sopiviksi toiminnallisiksi määrittelyiksi (Georghiou ym. 2014, 5). Yhtenä käytäntönä mainittujen vaiheiden välissä on markkinavuoropuhelu. Tilaajan ja potentiaalisten tuottajien vuorovaikutusta tulisi siis tapahtua jo aikaisessa vaiheessa. Silloin on kyse markkinadialogista tai markkinavuoropuhelusta, jossa hankinnan perustana olevat tilaajan tunnistamat tarpeet tuodaan esiin. Markkinadialogista on hyötyä molemmille osapuolille: tuottajat saavat tietoa tilaajan tarpeista, joihin ne voivat ryhtyä kehittämään ratkaisuaan, ja tilaaja saa tietoa markkinoista hankinnan määrittelyjen tueksi. (Valovirta & Pelkonen 2015, 387.)

2.2.2 Tulospäristeisuus

Tulospäristeisuus hankinnoissa pyrkii toteuttamaan asiakaslähtöistä palvelujen järjestämistä uuden julkisen hallinnan ajattelun mukaisesti. Tulospäristeisuus tarkoittaa, että hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta. Tulosten saavuttamiselle asetetaan mittarit, jotka mittaavat asiakkaalle tuotettua hyötyä ja hänen kokemaansa vaikuttavuutta. Vastakohtana sille on perinteisesti vallalla ollut suoritepäristeisuus, johon on kohdistunut kritiikkiä muun muassa siksi, että suoritteet eivät välttämättä mittaa

todellisia aikaansaannoksia ja toimenpiteet eivät kohdistu asiakkaiden todellisten tarpeiden täyttämiseen. Tulospäätös sallii tuottajalle tilaa määrittellä palvelutapoja ja -sisältöjä, joilla hankinnan kohteena olevat tulokset saavutetaan. Erilaiset yhteistyömallit, kuten monituottajuus, ovat tulospäätöksen hankinnan mahdollisia toteutusmuotoja. Tulospäätöksen hankinnan soveltaminen tulee yleensä esille kunnan hankintastrategiassa, joten yksityiset toimijat voivat sitä kautta saada tietoonsa kunnan toimintalinjauksia ja päätellä omia mahdollisuuksiaan toimia tarjoajana. (Tirronen ym. 2014.)

Perinteisestä valmiiden tuotteiden hankinnasta siirtyminen kohti tulosten hankintaa saattaa lyhyellä aikavälillä olla yhteensopimaton yksittäisten virastojen tavoitteiden ja budjettirajoitteiden kanssa. Pitkällä aikavälillä tuloksiin perustuvan hankinnan on mahdollista johtaa kustannussäästöihin, kuten Ruotsin energiatehokkuusohjelmien toteutuksissa on todettu. (Edquist & Zabala-Iturriagoitia 2012, 1768.) Tämän tutkimuksen alussa pohjustettu älykkään julkisen organisaation toiminta on asioiden tarkastelua kokonaisuuksina ja kokonaisedun painottamista. Silloin päätöksenteko ei perustu osaoptimointiin vaan myös resurssien uudelleen kohdentaminen uudella tavalla tulee kysymykseen. (Virtanen & Stenvall 2014, 243–244.) Tulospäätöksellinen hankinta näyttäytyy yhtenä tapana soveltaa ajattelutapaa käytännössä, kun kustannukset ja koituvat hyödyt eivät välttämättä kohdistu tiettyyn yksikköön tai organisaatioon.

Usein innovatiivisten tuotteiden ja teknologisten järjestelmien hankintaan liittyen puhutaan toiminnallisista määrittelyistä (functional specifications), joilla tavoitellaan tulospäätöksen hankinnan mukaisia innovaatiokannusteita (Pelkonen & Valovirta 2015, 389). Innovatiivisissa hankinnoissa hankinnan kohde määrittyy usein sellaisen tarpeen kautta, johon tuottajilla ei ole valmista ratkaisua. Tilaajan ei siksi ole tarkoituksenmukaista pyrkiä määrittelemään tarpeeseen vastaavaa ratkaisua yksityiskohtaisesti – koska ratkaisua ei tiedetä, joten sitä voidaan tarkasti määrittää. Toiminnalliset määritelmät liittyvät suoriutumiseen, laatuun ja aikaansaatuun tuloksiin teknisen määrittelyn sijasta. (Pelkonen & Valovirta 2015, 386.)

2.2.3 Vertailuperusteet

Vertailuperusteita käytetään tarjousten kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailussa, joten niiden mukaisesti pisteyttämällä tarjoukset asetetaan paremmuusjärjestykseen suoritustason ja hinta–laatu-suhteen perusteella. Vertailuperusteiksi voidaan asettaa hankinnan kohdetta koskevia vaatimuksia tilaajan merkitykselliseksi katsomilta ulottuvuuksilta. (Pekkala & Pohjonen 2015, 472–483.) Hankinnoissa tarjousten valintaperusteeksi määritelläänkin usein ’kokonaistaloudellinen edullisuus ottaen huomioon tarjouspyynnössä esitetyt vertailuperusteet’.

Vertailuperusteet voivat liittyä hinnan lisäksi hankinnan kohteen laatuun, esteettisiin ja toiminnallisiin ominaisuuksiin, käyttökustannuksiin ja kustannustehokkuuteen, toimitusaikaan, elinkaarikustannuksiin, ympäristökriteereihin ja yhteiskunnallisiin tai sosiaalisiin seikkoihin, joita voivat olla esimerkiksi erityisryhmien asiointia helpottavat ratkaisut rakennushankkeessa. Mitä yksityiskohtaisemmin hankinnan kohde on tarjouspyynnössä määritelty, sitä enemmän valinta perustuu hintaan laadun vertailujen jäädessä vähemmälle. Silloin kun hinnan osuutta vähennetään, hankintayksikkö viestii tarjoajille toivovansa innovatiivisuutta tarjouksiin. (Pekkala & Pohjonen 2015, 472, 497).

Toisaalta voidaan todeta, että mikäli palvelun käyttäjiä ja tuottajia osallistamalla on yhteistyössä voitu määritellä tarpeeseen parhaiten vastaava hankinnan kohde, voisi kyseeseen tulla myös tarjousten valinta pelkän hinnan perusteella. Tällöin uusi, jopa innovatiivinen, palvelu tai tuote on syntynyt hankintaprosessin aikana, ja se hankitaan tehokkaasti tilaajan käyttöön.

2.2.4 Kehittämiseen kannustava sopimus

Etenkin palveluja koskevilla innovatiivisilla hankinnoilla pyritään usein siihen, että sopimuskauden aikana toimintaa kehitetään aktiivisesti. Joka tapauksessa palveluhankinnoissa sopimusvaiheen merkitys on otettava huomioon hankintoja toteutettaessa. (Pekkala & Pohjonen 2015, 337, 385.) Liian kankeiksi ja stabiileiksi luodut sopimukset muun muassa joustamattomien palvelukategorioiden suhteen johtavat epäoptimaalisiin tuloksiin. Palvelusopimukseen on tarve luoda enemmän liikkumavaraa, jotta palvelua voidaan mukauttaa sopimuskaudella tarpeiden ja odotusten mukaisesti.

Palvelusopimusten seurannassa pelkkien määrällisten suoritteiden huomioinnilla vähennetään tuottajan kannusteita esimerkiksi asiakkaiden kokonaishyvinnön edistämiseen. (Pelkonen & Valovirta 2015, 389.)

Esimerkkejä kehittämään kannustavista sopimusteknisistä ratkaisuista ovat erilaiset sopimukseen luodut kannustinjärjestelmät kuten bonus-sanktio-mallit. Niitä on käytetty osassa tässä tutkimuksessa tutkittuja hankintoja. Bonus-logiikan mukaisesti tuottaja saa sovittua tasoa paremmasta toiminnasta ylimääräisen korvauksen tai esimerkiksi toistaiseksi voimassaolevan sopimuksen tilaajan kanssa. Sovittua huonommasta suoriutumisesta tuottajalle voidaan asettaa sanktio.

Kun hankinnassa tavoitellaan kehittämistä ja kumppanuutta, on tilaajan ja tuottajan välille syntyvällä suhteella merkitystä. Greve on käsitellyt niin sanottujen kovien ja pehmeiden sopimusten eroa palveluissa (taulukko 1). Pehmeän sopimuksen tunnuspiirteitä ovat tavoitteisiin sidotut määritelmät palvelujen sisällöille. Pehmeän sopimuksen täyttäminen edellyttää vuoropuhelua ja korkeaa luottamuksen tasoa sopimusosapuolten kesken. Sopimuskauden aikainen toiminnan kehittäminen on luonteenomaista ja kehittämisen tuloksena syntyvät innovaatiot hyödyttävät molempia osapuolia. Pehmeiden sopimusten mainitaan toimivan erityisesti epämääräisten ja muuttuvien tavoitteiden tilanteessa, jolloin sopimuskumppanin toiminnan suuntautumista voidaan joustavasti kehittää. (Greve 2000, 50–51.)

Taulukko 1. Kovan ja pehmeän palvelusopimuksen vertailu (Greve 2000, 51. Suomennos: Valkama ym. 2008, 28).

	Kova sopimus	Pehmeä sopimus
Sopimustyyppi	Yksityiskohtainen	Sisältää palvelutavoitteet ja toimitusehdot
Tarkoitus	Saavuttaa spesifit tulokset	Vuoropuhelun väline
Sopimuskumppanin valinta	Valitaan paras ja hinnaltaan halvin tuottaja.	Valitaan tuottaja, jolla on parhaat edellytykset pitkäjänteiseen sopimussuhteeseen.
Tilivelvollisuuden perusteet	Tilivelvollisuus tuloksista. Sopimuksen aikana ei neuvotella.	Tilivelvollisuus tavoitteista. Sopimuksen aikana neuvotellaan.
Sopimusasioita hoitava henkilöstö	Juristit	Viestintäammattilaiset ja hallinnon erikoisasantuntijat
Luottamuksen taso	Matala	Korkea
Hyödykeinnovaatiot	Kuuluvat kilpailun voittaneelle sopimusosapuolelle.	Palveluntuottaja ja tilaaja jakavat innovaation hyödyt keskenään.
Kunnallispolitiikan rooli	Kunnallispoliitikkojen rooli päättyy sopimuksen hyväksymiseen.	Sopimusjohtaminen on integroitunut kunnallispoliittisiin prosesseihin.

3 HANKINTOJEN JOHTAMINEN KUNNISSA

Tässä luvussa hankintoja tarkastellaan kunnan poliittis-hallinnollisessa prosessissa. Lisäksi käsitellään palvelujen järjestämisen, hankintojen ja ostamisen suhdetta, minkä jälkeen eritellään hankintoihin liittyvää työtä hankintatoiminnan eri tasoilla. Tasoilla esiteltävät sisällöt ja työvaiheet ovat keskeisiä hankintojen suunnittelussa, toteuttamisessa ja tavoitteiden saavuttamisessa. Siitä johtuen ne nähdään *hankintojen johtamisen kohteina*. Myöhemmin tutkimuksen tulokset esitetään soveltaen kyseisten toimintojen erittelyä ja niiden ilmenemistä kuntakontekstissa.

3.1 Hankinnat osana kunnallispoliittista prosessia

Poliittisen päätöksenteon taso ja hallinnollinen eli valmistelun ja toimeenpanon taso erotetaan yleisesti kunnan hallintojärjestelmän kaksijakoisuuden perustaksi, mikä johtamisen kannalta tarkoittaa jakoa poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen (Valkama ym. 2008, 48; Haveri & Rönkkö 2007, 68, 71). Poliittinen prosessi alkaa äänestäjien valitsemasta kunnanvaltuustosta, joka hyväksyy kunnan vision, strategiat, talousarvion sekä muun muassa hankintatoimen johtosäännön. Näihin päätöksiin sisältyvät strategiset linjaukset kunnan palvelujen järjestämisestä eli muun muassa ulkoistamisen ja oman tuotannon roolista. Luottamushenkilöillä on roolinsa hankintaprosesseissa useilla päätöksenteon tasoilla. Isoimmat hankinnat tulevat valtuuston päätettäviksi, ja kunnanhallitus puolestaan päättää isohkoista hankinnoista. Lautakunnat päättävät määrärahojen allokoinnista hallinnonaloillaan ja päättävät niiden hankinnoista. (Valkama ym. 2008, 48–50; Lundström 2011, 136.)

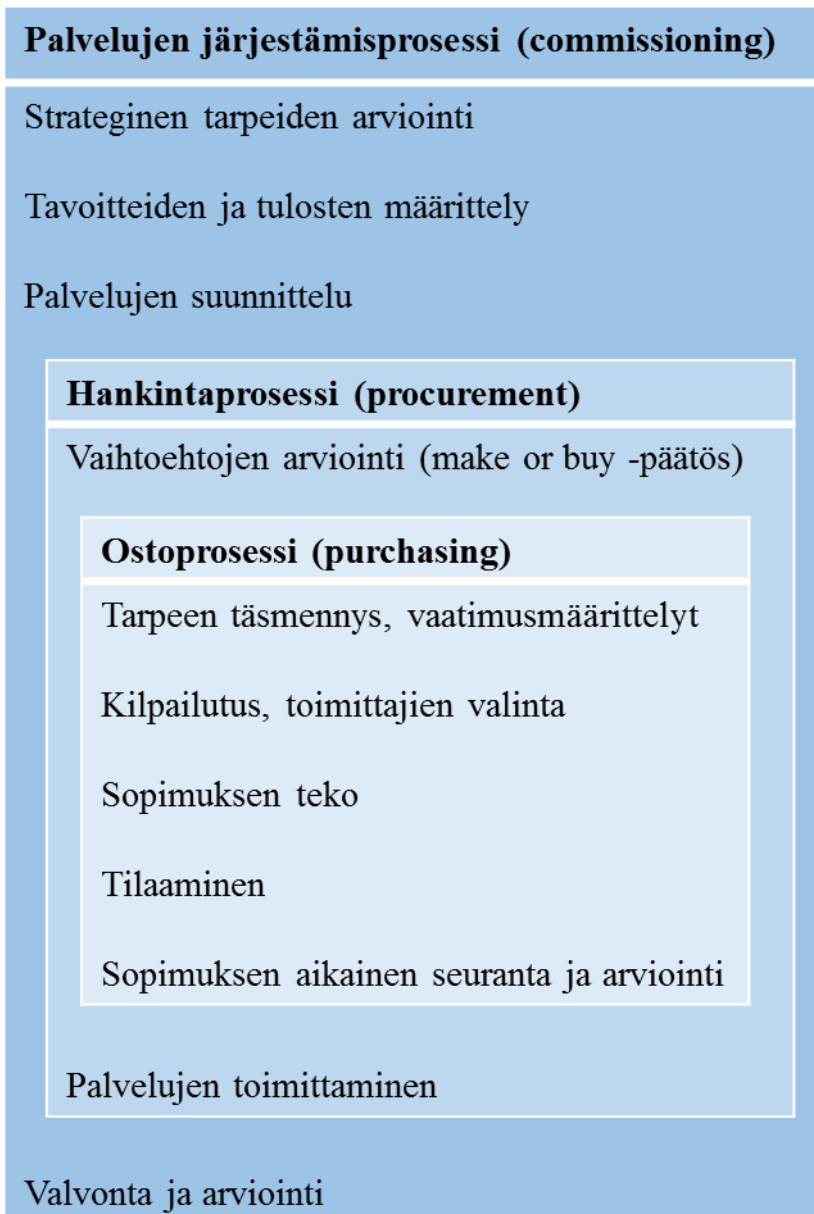
Hallintokunnissa viranhaltijat toteuttavat hankintoja käytännössä ja päättävät määritellyistä hankinnoista. Hankintojen toteuttamisessa tukevat joko ulkopuoliset asiantuntijat tai kunnan omistama hankintatoimi, joka hoitaa muun muassa keskitetyt hankinnat. Hankintatoimen luonne on liiketoimintaa, ja se perii maksun hallintokunnilta. Hankintojen organisoimiseksi voi olla tarpeen perustaa usean pienemmän kunnan yhteinen hankintarengas, joka toimii hankintatoimen yhteistyöelimenä. Yksikötasolla esimiehet voivat tehdä pienhankintoja ja kiireellisimpiä hankintoja. (Valkama ym. 2008, 48–50.)

Julkisiin hankintoihin liittyvien käsiteltävien asioiden laajuus ja monimutkaistuminen asettavat haasteita edustuksellisten toimielinten vaikutusmahdollisuuksille. Hankintojen kilpailuttamiseen liittyvät päätökset vaativat vankkaa taloudellista ja juridista osaamista. Kun on kyse palvelun avaamisesta kilpailulle, aloite hankintaan tulee useimmiten johtavilta viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiden rooli on melko vähäinen. Tosin pienemmissä kunnissa myös kunnan johdon osallistuminen palvelutuotannon suunnitteluun on todennäköisempää. Viranhaltijoilla on kokonaisnäkemys toimialansa kehittämistarpeista kuten toimintaympäristön paineista ja kunnan resurssien välisestä epäsuhdasta, joihin he aloitteensa useimmiten perustavat. Viranhaltijat ovat hankinnoissa keskeisessä asemassa sekä aloitteentekijöinä että informaation suodattajina luottamushenkilöille. (Fredriksson ym. 2009, 87–94.) Edellisten näkökulmien valossa voidaan todeta, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asetus periaatteessa antaa mahdollisuuden hankintojen tehokkaaseen ja oikea-aikaiseen poliittiseen ohjaamiseen, mutta toisaalta aiheuttaa myös riskin vaikuttaa väärässä kohdassa hankintaprosessia (Lundström 2011, 136).

3.2 Palvelujen järjestämisprosessi ja hankinta

Innovatiivisissa hankinnoissa painottuvat etenkin tarpeiden ja tavoitteiden määrittäminen ja toisaalta sopimuksen aikainen toiminta. Näissä molemmissa varsinaista kilpailutusta edeltävissä ja seuraavissa vaiheissa aktiivisella vuorovaikutuksella ja yhteiskehittämisellä sidosryhmien ja myöhemmin sopimuskumppanin kanssa on keskeistä merkitystä. Muun muassa näitä käytäntöjä tarkasteltiin jo aiemmin luvussa 2. Nyt on kuitenkin tarpeen tarkastella kokonaisuutta, johon julkiset hankinnat liittyvät.

Palvelujen järjestämisen ja hankinnan suhdetta voidaan jäsentää tarkastelemalla lähemmin käsitteitä, joiden avulla ilmiötä ymmärretään. Murray (2009) on selvittänyt englanninkielisten käsitteiden commissioning process, procurement process ja purchasing process välisiä suhteita Iso-Britannian kontekstissa. Kuviossa 1 prosessit on esitetty sisäkkäin, mikä ilmentää käsitteiden välisiä suhteita ja palvelujen järjestämiseen ja hankintaan liittyvää työtä.



Kuvio 1. Palvelujen järjestämisprosessi (mukaillen Murray 2009, 200).

Commissioning voidaan suomentaa palvelujen järjestämiseksi (suom. Tirronen ym. 2014, 452). Palvelujen järjestämisprosessi on poliittisesti ja strategisesti tärkeä vaihe. Se sisältää tarpeiden määrittämisen ja strategisen tarpeiden arvioinnin, tavoitteiden ja tulosten määrittämisen, tarpeisiin ja tavoitteisiin vastaavien palvelujen suunnittelun ja muotoilun, palvelujen hankinnan eli palveluntuottajan osoittamisen, ja lopulta toiminnan seurannan ja arvioinnin ja niiden perusteella toiminnan uudistamisen (myös Glasby 2012a, 5). Palvelujen järjestämisen tavoitteena on siis määritellä parhaiten tarpeet täyttävä palvelun muoto, osoittaa palveluntuottaja ja arvioida toiminnan vastaamista tarpeisiin. Palvelujen

järjestämisen linjaukset tulevat poliittisilta päättäjiltä. Järjestämisprosessista voidaan eritellä kaksi osaprosessia. Ensimmäinen niistä on hankintaprosessi, joka puolestaan sisältää toisen osaproessin, ostoprosessin. Eri prosesseissa hankintojen ammattilaisilla on erilaiset roolit. Murray toteaa, että palvelujen järjestämisprosessi tarjoaa hankintojen asiantuntijoille mahdollisuuden antaa strategisen panoksensa kuntayhteisöä koskeviin asioihin, jos hankintojen asiantuntijoita kuullaan poliittisessa prosessissa. (Murray 2009.)

Procurement tarkoittaa hankintaa, ja hankintaprosessi on projektiperusteinen lähestymistapa palvelutuottajan osoittamiseksi. Murrayn mukaan hankintaprosessi alkaa vaihtoehtojen arvioinnista eli päätöksestä ostetaanko tuote tai palvelu vai tehdäkö se itse. (Murray 2009.) Samaan näkemykseen päätyvät myös Willis ja Bovaird, joiden mukaan päätös palvelun järjestämisestä itse tuottaen tai ulkoa ostamalla on hankintaprosessin peruskysymys. Päätös perustuu pohdintaan siitä, miten tunnistettuihin tarpeisiin voidaan vastata parhaiten. (Willis & Bovaird 2012, 157.) Strategista make or buy -päätöstä edeltävässä vaiheessa on tehty ne määritelmät, jotka ohjaavat päätöksentekoa. Make or buy -päätöksenteon tukena tulee olla selkeä politiikka siitä, missä tilanteessa palvelu on paras järjestää itse ja milloin organisaation ulkopuolelta (Glasby 2012b, 246).

Ostoprosessi alkaa, kun vaihtoehdot on arvioitu ja tiedetään hankitaanko tuote tai palvelu sisäisesti vai ulkoisesti. Aiemmissa vaiheissa kartoitetut tarpeet ja halutut lopputulokset täsmennetään ja ne muunnetaan panos-, tuotos- tai tulosperusteisiksi määritelmiksi, joilla hankintaan voidaan edetä. Ostoprosessi sisältää hankintasopimuksen aikaansaamiseen liittyvät tehtävät kuten kilpailuttamisen, toimittajavalinnan ja sopimuksen laadinnan sekä päivittäisen tilaustoiminnan ja siihen liittyvät hallinnolliset tehtävät sopimuskaudella. Hankintaprosessin lopuksi varmistetaan palvelun toimittaminen (service delivery). (Murray 2009.) Juridisesti säännellyn hankinnan ydinalue on kilpailuttamisen vaihe.

Riippuen siitä tarkastellaanko asiaa yksittäisen hankinnan vai palvelujen järjestämisen tasolta eroa on myös valvonnan ja arvioinnin laajuudella. Hankintaprosessin sisälle ostoprosessin viimeiseksi vaiheeksi sijoitettu sopimuksen aikainen seuranta ja arviointi tarkoittaa sopimusosapuolten välistä sopimusseurantaa ja on siten osa sopimusjohtamista (contract management). Valvonta ja arviointi puolestaan palvelujen järjestämisprosessin

näkökulmasta tarkasteltaessa on kokonaisvaltaista ja avointa sidosryhmien kanssa käytävää keskustelua siitä, onko palvelulla onnistuttu vastaamaan tarpeisiin. Arvioinnissa voidaan kysyä, oliko tarpeiden arviointi paikkaansapitävää, olivatko tavoitteet oikeita, oliko rahoitusmalli tarkoituksenmukainen, oliko palvelu soveltuva tarkoitukseensa, onko markkinoilla kestävä kilpailuasetelma ja ennen kaikkea onko palvelulla pystytty saamaan aikaan parantunutta tehokkuutta tai haluttua vaikuttavuutta. (Murray 2009.)

Vaikka Murrayn jäsenitys on peräisin Iso-Britannian kontekstista, ovat sisällöt yhteneväisiä suomalaisiin esityksiin palvelujen järjestämisestä. Esimerkiksi Kuntaliiton julkaisussa esitetään palvelujen järjestämisen olevan ”vastuuta kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä, lakisääteisten palvelujen saatavuuden varmistamista ja saavutettavuuden suunnittelua, julkisen vallan käyttöä, palvelutarpeiden selvittämistä ja ennakointia, palvelujen ja palvelutasojen määrittelyä sekä valintojen tekemistä, palvelutuotannon kilpailuttamisen hallitsemista, laatu-, tuottavuus- ja vaikuttavuustavoitteiden määrittämistä, resurssien ja voimavarojen kohdentamista kunnan eri tehtävien välillä, organisointi- ja tuotantotavoista päättämistä, palvelutuotannon seuranta ja valvontaa” (Pauni 2012, 17).

Nähdäkseni Murrayn jäsenitys on hyödyllinen pohdittaessa kunnan toimintaa palvelujärjestelmien tasolla sekä toisaalta hahmotettaessa yksittäisen palvelun järjestämiseen liittyvää työtä. Hankinnat eivät elä omaa elämäänsä, vaan ne ovat välineitä strategioiden toteuttamisessa. Silloin hankinnoille asetettavat tavoitteet edistävät osaltaan palvelujen järjestämiseen ja kunnan toimintaan liittyvien visioiden ja tavoitteiden toteutumista. Ulkoiset hankinnat ovat yksi tapa pohdittaessa arvon lisän maksimoivaa tapaa julkisten palvelujen järjestämisessä.

Edellisiä päätelmiä tukee myös Yeown ja Edlerin maininta siitä, että osaavat hankintojen asiantuntijat kykenevät hankintaprosessin toteuttamisen lisäksi ymmärtämään, miten kyseinen hankinta liittyy ja suhteutuu organisaation muuhun toimintaan nähden. Maininta heijastaa näkemystä hankintatoimesta strategioiden toteuttajana: hankintoihin liittyvillä päätöksillä on olennainen merkitys organisaation menestykselle ja siksi hankintoja on alettu pitää strategisessa asemassa organisaatioissa. (Yeow & Edler 2012, 484.)

3.3 Hankintatoiminnan tasot

Sekä van Weele (2010, 282) että Baily ym. (2015, 61) erittelevät hankintatoiminnan sisältöjä strategisen, taktisen ja operatiivisen tason mukaisesti. Hankintatoimintaa voidaan analysoida tasoille sijoittuvien tehtävien, vastuiden ja vallan perusteella, mutta on huomioitava, että tasojen sisällöt saattavat organisaatiosta riippuen vaihdella (Baily 2015, 61). Edellisessä osioissa esitellyt palvelujen järjestämis- ja hankintaprosessi sekä hankintatoiminnan kuntakontekstin käsittely toimivat alustuksena aiheeseen. Lähdemateriaali tarjoaa näkymiä yksityisen sektorin hankintojen järjestämiseen, mutta tietoa pyritään soveltamaan kuntakontekstiin.

Karkeasti voidaan jäsentää, että strategisella tasolla hankinnoille asetetaan tavoitteita ja arvioidaan niiden saavuttamista, kun taas taktisella tasolla hankintoja toteutetaan ja prosessia kehitetään. Hankintojen johtamisen tarkastelu strategiselta ja taktiselta tasolta on mielenkiintoista, kun otetaan huomioon aiempien tutkimusten kontribuutio aiheeseen. Lundström viittaa Mekliniin käsitellessään kuntien johtamista, ja he käyttävät strategisen ja operatiivisen johtamisen käsitteitä (Lundström 2011, 190; Meklin 2010, 32–33). Operatiivisen ja taktisen tason erottelua ei aina nähdä tarkoituksenmukaiseksi, mutta tässä tutkimuksessa niin tehdään hankintatoimintaa käsittelevän lähdemateriaalin antaessa ratkaisulle tukea.

Kuntien johtaminen on perinteisesti perustunut funktionaalisuuteen ja tuotantokeskeiseen johtamiseen. Vaikuttavuus ja asiakkaille palveluista koituva hyöty ovat jääneet tuloskeskeisen johtamisen jalkoihin. Operatiivisen johtamisen painotus on joutunut muutoksen eteen palveluhankintojen yleistyessä, jolloin toimintaa johdetaan sopimuksilla ja strategioilla. Siirtymä johtamisotteesta toiseen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, ja strateginen johtaminen on alkanut yleistyä vasta 2000-luvulla. (Lundström 2011, 190; Meklin 2010, 32–33.) Lundström toteaa, että kunnissa palveluhankintojen operatiivinen johtaminen kohdentuu tekniseen kilpailuttamisprosessiin. Siksi operatiivisella johtamisella ei juuri saavuteta palvelujen laatua, tuottavuutta tai vaikuttavuutta parantavia tuloksia, ja sopimuskauden ajanakin toiminnan kehittäminen on ulkoistettu tuottajalle. Siirtymällä kohti strategista palveluhankintojen johtamista fokus laajenee kohti kokonaisvaltaisempaa hankinnoilla

saavutettavien hyötyjen arviointia. Se edellyttää kunnalta kykyä asettaa hankinnoille tavoitteita sekä näkemystä hankinnoilla tavoiteltavista vaikutuksista. (Lundström 2011, 190.)

3.3.1 Strateginen taso

van Weelen mukaan hankinnan strategisella tasolla tehtävät päätökset vaikuttavat yrityksen markkina-asemaan pitkällä aikavälillä ja ne ovat ylimmän johdon vastuulla. Strategisen tason toimintoja ovat:

- Toimittaja- ja hankintastrategioista ja toimintapolitiikoista päättäminen,
- Toimintaohjeiden, menettelytapojen ja tehtäväkuvausten laatiminen, joilla perustetaan toimivalta (authority) hankintaosastolle,
- Valvonta- ja arviointiohjelmien toimeenpano hankinnan suorituskyvyn seuraamiseksi ja kehittämiseksi,
- Toimintojen ulkoistamispäätökset,
- Pitkäkestoisista sopimuksista kuten kumppanuushankkeista päättäminen,
- Suuret investointipäätökset. (van Weele 2010, 282–283.)

Bailyn mukaan strategiselle tasolle kuuluvia tehtäviä ovat muun muassa pitkän aikavälin suunnittelu, hankintojen tutkimus, toimintaperiaatteiden ja -linjausten (policy) määrittelemine sekä saatavuuden ennakoiminen (Baily ym. 2015, 45). van Weelen ja Bailyn erittelemät toiminnot istuvat hyvin jo aiemmin esille nostettuun strategisen hankinnan määritelmään. Strateginen hankinta on prosessi, joka sisältää hankintojen strategioiden suunnittelua, arviointia, toimeenpanoa ja kontrollointia (Carr & Smeltzer 1997, 201).

Kuntakontekstiin sovellettuna hankintoihin liittyvillä strategisilla päätöksillä on vaikutusta kunnan toimintakykyyn pitkällä aikavälillä. Määritelmien perusteella strategiseen hankintaan liittyvien linjausten antaminen voidaan kuntaorganisaatiossa sijoittaa poliittisen päätöksenteon tason vastuulle. Strategisen tason toimista kuntien näkökulmasta tarkastellaan laajemmin pitkän aikavälin suunnittelua, hankintapolitiikkoja, hankintojen resursointia ja arviointia.

Pitkän aikavälin suunnittelu ja hankinnoilla tavoiteltava vaikuttavuus

Pitkän aikavälin strategista suunnittelua hankinnoissa käsittelevät muun muassa Kuhmonen ym. (2013). Heidän mukaan kuntien kyky vastata kustannustehokkaiden ja vaikuttavien palvelujen järjestämisen vaateisiin näyttäytyy kasvavana ennakkoinnin tarpeena ja edellyttää luovan kehittämisotteen omaksumista hankinnoissa. Kun onnistutaan sovittamaan yhteen kunnan oma palvelutuotanto ja hankintojen potentiaali, syntyy edellytyksiä toiminta- ja uudistamiskykyisille sekä vetovoimaisille kunnille. Kunnan strategisen johtamisen funktioita palvelevasta hankintatoiminnasta mainitaan kolme piirrettä. Hankintojen tulisi perustua strategiselle suunnittelulle ja tarpeiden pitkäjänteiselle ennakkoinnille. Lisäksi oman tuotannon kilpailukyky tulee voida arvioida osana hankintojen suunnittelua ja hankinnoissa on tähdättävä joko kustannustehokkuuteen (ns. perushankinnoissa) tai vaikuttavuuden hankintaan (ns. kehittämissä palveluhankinnoissa). Hankintaan käytettävillä varoilla saatavaa vastinetta olisi täten ajateltava vaikutuksena, jolla voi olla sekä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia ulottuvuuksia. (Kuhmonen ym. 2013, 28–30.)

Kuviossa 2 käsitellään operatiivisen ja strategisen otteen painotuseroja kuntien ulkoisissa hankinnoissa. Strategista ja ennakoivaa otetta kohti mentäessä huomio kiinnittyy eri asioihin kuin suppeammin hankinnoista ajateltaessa. Siinä missä operatiivinen ote painottaa hankintojen teknistä toteuttamista, hankinnoista selviämistä sekä välittömiä vaikutuksia kunnan talouteen, strateginen ote keskittyy laatusuhteiden ja etenkin kerrannaisvaikutusten arviointiin. Kehittävien tai innovatiivisten hankintojen yleistymisen vaatii tutkijoiden mukaan muun muassa elinvoimajohtamisen ymmärtämistä. Strategisen otteen omaksuminen liittyy siihen, että hankintoja aletaan ajatella elinkeinostrategisena ja innovatiivisuuskysymyksenä. (Kuhmonen ym. 2013, 6, 16–17, 30.)

Tekninen toteutus	Hinta	Laatu	Kerrannaisvaikutukset
- hankinnasta selviytyminen - haluttu tulos - valitusten välttäminen	- vaikutus kunnan talouteen	- vaikutus tuotteen tai palvelun laatuun	- paikallistalous - palvelujen käyttö - kuntaorganisaatio - asukkaiden osallisuus - kumppanuudet - tulevat mahdollisuudet



Lyhyt aikaväli
Suppea vaikutusanalyysi
Operatiivinen ote

Pitkä aikaväli, ennakointi
Laaja vaikutusanalyysi
Strateginen ote

Kuvio 2. Strateginen ja operatiivinen fokus kuntien hankinnoissa (Kuhmonen ym. 2013, 6).

Lundströmin mukaan yksittäisen hankinnan suunnittelun on perustuttava strategisessa päätöksenteossa tehtyihin hankintatoimen peruslinjauksiin. Linjaukset määrittelevät, mitä tavoitteita hankinnoilla edistetään politiikkavälineen ominaisuudessa. Hankinnoilla voidaan haluta edistää innovaatioita tai saavuttaa ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien tavoitteita, mutta niiden tavoittelun on perustuttava organisaation kokonaisnäkemykseen eli strategiseen suunnitelmallisuuteen kyseisistä tavoitteista. (Lundström 2011, 197.) Kuitenkin hankinnoilla saadaan aina aikaan innovaatiovaikutuksia siitä huolimatta, oliko niitä tietoisesti haettu, sillä julkiset hankinnat muokkaavat markkinoilla kysynnän ympäristöä (Uyarra & Flanagan 2010, 123).

Hankintapolitiikat ja resursointi

Hankintastrategia ja hankintaohjeet eli hankintapolitiikka on keskeinen hankintojen johtamisen väline. Hankintastrategia määrittää hankintayksikön tavara- ja palveluhankintoja ja urakoita koskevat yleiset periaatteet, joita sektorikohtaiset strategiat voivat täsmentää. Hankintaohjeiden tai hankinnan johtosäntöjen tulisi antaa linjauksia hankintojen periaatteista ja ostotavoista kuten sovellettavista menettelytavoista. Hankintastrategiassa linjataan myös suunnitelmista ulkoistamisiin tai kumppanuuksiin

liittyen. (Pekkala & Pohjonen 2015, 24, 46.) Hankintoja ohjaaviin periaatevalintoihin kuuluvat myös innovatiivisiin hankintoihin keskeisesti liittyvät päätökset hankinnoilla edistettävistä sosiaalisista näkökohdista, pk-yritysten asemasta, ympäristön huomioimisesta, eettisyydestä ja palvelun käyttäjien kuulemisesta hankintojen suunnittelussa (mt. 49).

Hankintastrategialla luodaan poliittisille päättäjille ja hallinnossa hankintoja toteuttaville yhteiset säännöt. Kun strategiassa on sovittu esimerkiksi hankinnoilla tavoiteltavasta lautasosta, on myös yhteisesti varauduttu tavoitteiden mukaisiin rahoitustarpeisiin. Hankintojen organisoinnistakin voidaan linjata strategisen suunnittelun yhteydessä. Hankintayksikkö voi päättää hoitaa itse toimintansa kannalta strategisesti merkittävät hankinnat ja ulkoistaa muut hankinnat, tai se voi linjata muista hankintojen toimintamalleista kuten yhteistyöstä toimintayksikkö- tai hankintayksikkötasolla. Yhteisesti sovittuihin sääntöihin ja tavoitteisiin sitoutuminen on tärkeää strategian johdonmukaisen toteuttamisen vuoksi. (Pekkala & Pohjonen 2015, 46–47.)

Hankintastrategian yhteydessä tulee kysymykseen pohtia oman tuotannon ja ulkopuolisen tuotannon suhdetta. Pekkala ja Pohjonen mainitsevat asioita, joita pohdinnoissa voi ottaa huomioon. Oman yksikön säilyttämistä voidaan perustella joustavuudella, hintatietoisuuden ylläpitämisellä ja teknisen osaamisen säilymisellä, mikä on hankintaosaamiseenkin vaikuttava tekijä. Kuitenkin pohdinta tulee tehdä peilaten markkinoiden yksityiseen palvelutarjontaan ja sen tuottamaan hyötyyn pitkällä aikavälillä. Palvelujen järjestämismallit siis vaikuttavat siihen, mikä rooli ulkoisilla hankinnoilla on palvelujen järjestämisessä. Palveluissa tavoiteltava hinta-laatu-suhde on strategisen tason poliittinen linjaus, jonka olisi toimittava hankintojen ohjenuorana, jotta päätöksenteko hinnasta ja laadusta jätettäisiin palvelukuvausten laadinnan vaiheessa ratkaistavaksi. Laadun käsite on laaja ja suhteellinen. Esimerkiksi hyvinvointipalveluissa laatuna voidaan arvostaa esimerkiksi hoitosuhteen jatkuvuutta ja muita inhimillisiä näkökulmia. (Pekkala & Pohjonen 2015, 47–50.)

Hankintalain perusteluissa on määritelty, että hankintatoimen järjestämisellä tarkoitetaan hankintayksiköiden strategista suunnittelua hankintojen toteuttamisesta. Hankintatoimen järjestämisellä tulee taata hankintojen taloudellinen, suunnitelmallinen ja

tarkoituksenmukainen toteutus. Päätöksiä tulee tehdä hankintojen organisoinnista ja hankintojen toteuttamisen keinoista. Suunnitelmallisuuden näkökulmasta merkillepantavaa on, että hankintasopimuksen toteutumisen valvonnalla ja saaduilla kokemuksilla sekä asiakaspalautteella tulisi olla vaikutusta hankinnan syklissä seuraavan hankinnan suunnitteluun. (Pekkala ja Pohjonen 2015, 45–46.) Kyseisellä huomiolla on merkitystä myös innovatiivisten hankintojen sekä hankintojen organisoinnin ja resursoinnin kannalta.

Peter Kraljicin luoma hankintojen nelikentän malli on tapa ajatella hankinnoista strategisesti. Kyseinen hankintatypologia esittää hankintatoiminnan luonteen olevan riippuvainen kulloisestakin hankinnan kohteesta. Esimerkiksi hankinnan taloudellisen merkityksen kasvaessa myös hankintaprosessin kontrolloinnin tärkeys kasvaa, mikä edellyttää toimittajamarkkinoiden hyvää tuntemusta hankinnan onnistumiseksi. Erilaisia hankintoja on käsiteltävä erilailla, joten hankinnat voidaan luokitella nelikenttään niiden tärkeyden ja riskin perusteella. Malli voi toimia perustana hankintastrategian kehittämiselle. Julkisissa hankinnoissa analyysiä tulee hankinnan taloudellisen merkityksen ja markkinoiden kompleksisuuden lisäksi täydentää erilaisten politiikkojen (policies) ja poliittisten tavoitteiden ulottuvuudella. Julkinen hankintatoiminta kohtaa erilaisia odotuksia ja tavoitteita, jotka osaltaan luovat hankintaprosesseihin kompleksisuutta. (Knutsson & Thomasson 2014, 247).

Hankintojen arviointi

Strategiselle tasolle kuuluu myös hankintojen arviointi. Hankintatoimen kehittymistä voidaan arvioida esimerkiksi seuraavien tasojen mukaisesti:

1. taso: Hankintojen fokus on reaktiivisessa ostotoiminnassa ja tavoitteena on varmistaa tuotteen tai palvelun oikea-aikaisuus ja oikea määrä suhteessa palvelutarpeeseen. Hankinnassa painottuu operatiivinen luonne.
2. taso: Fokus on prosessin lainmukaisuuden varmistamisessa. Toiminta on luonteeltaan edelleen reaktiivista, mutta tuotokeskeisyyden rinnalla myös hankintaprosessin tärkeys on tunnistettu.

3. taso: Fokus on laajentunut edellisten lisäksi julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön. Hankinta on edelleen luonteeltaan reaktiivista, mutta käytetyille varoille saatava vastine saa sijaa hankinta-ajattelussa.
4. taso: Fokus on hankintatoimen tilivelvollisuuden todentamisessa. Tällä tasolla edellisten tasojen piirteet yhdistyvät hankintaprosessin läpinäkyvyyden tärkeyteen.
5. taso: Fokus siirtyy arvon tuotannon näkökulmaan ja siten kohti proaktiivisempaa luonnetta.
6. taso: Hankinnat nähdään julkisten politiikkojen edistäjinä, joten niillä alkaa olla organisaation ulkopuolisiakin tavoitteita.
7. taso: Hankinnat ovat keskeisessä roolissa vaikuttamassa taloudellisiin ja sosiaalisiin muutoksiin yhteiskunnassa ja niillä on keskeinen vastuu julkisten politiikkojen toteutumisessa. (Telgen ym. 2007, 20–22.)

Hankintatoiminnan kehittyminen tasoittain on logiikaltaan samanlainen kuin edellä kuviossa 2 esitetty strategisen ja operatiivisen otteen ilmeneminen hankinnoissa.

Organisaation kyky saavuttaa hankintojen avulla strategisia vaikutuksia muun muassa kumppanuuksien luomisen, kustannusten vähentämisen ja arvon luonnin näkökulmista on riippuvainen hankintatoimen kehityksen asteesta. Kehittyneimmillään hankintatoiminta tekee tiivistä yhteistyötä tuottajien ja käyttäjien kanssa, ja saa toiminnallaan aikaan strategisia hyötyjä huomioidessaan kokonaistaloudellisuuden elementit arvontuotannossa. (Baily ym. 2015, 32.)

3.3.2 Taktinen taso

van Weelen mukaan hankinnan taktisen tason (engl. tactical/managerial level, ks. Baily 2015, 45) toiminnoilla on vaikutusta tuotteisiin, prosesseihin ja toimittajavalintaan keskipitkällä aikavälillä vuodesta kolmeen vuoteen. Hän sijoittaa taktiselle tasolle tarjoajien valinnan ja sopimusten teon, toimittajien seurannan laadun parantamisen näkökulmasta, puitesopimusten solmimisen ja arvoanalyysien kehittämisen. (van Weele 2010, 282–283.) Bailyn mukaan taktiselle tasolle kuuluvat rajapintojen kehittäminen, neuvottelut, budjetointi, hankintamenetelmät, sopimukset, kustannusten hallinta ja henkilöstön kehittäminen (Baily ym. 2015, 45). Taktisen tason toiminnot liittyvät siten

hankintojen toteuttamiseen ja prosessin kehittämiseen, ja kuntaorganisaatiossa ne kuuluvat hallinto-organisaation tehtäviin.

Hankintojen taktisen tason tehtäviä eli prosessin kulkua ja käytäntöjä on innovatiivisten hankintojen näkökulmasta esitelty jo aiemmin luvussa 2. Innovatiivisten hankintojen käytännöistä esiteltiin sidosryhmien kanssa tehtävää yhteistyötä, tulosperusteista hankintaa, vertailuperusteiden asetantaa ja kehittämiseen kannustavan hankintasopimuksen piirteitä. Kyseiset esitykset kuuluvat olennaisesti taktisen tason käsittelyssä mielessä pidettäviin asioihin. Bailya ja van Weeleä soveltaen voivat hankintojen toteuttamisen tason tehtävät olla julkisissa hankinnoissa esimerkiksi seuraavanlaisia.

Hankintaprosessin rajapinnoilla tarkoitetaan prosessissa tarvittavia kontakteja, yhteistyötä ulkoisten ja sisäisten sidosryhmien kanssa sekä tahoja, joihin hankinnalla on vaikutusta. Rajapintoihin liittyvät päätökset hankinnasta vastaavan tiimin koostamisesta, roolituksesta ja erityisosaamisen kuten juridisen asiantuntemuksen hyödyntämisestä. Myös politiikka on julkisten hankintojen keskeinen rajapinta. Hankinnalla olevia vaikutuksia kunnan muihin palveluprosesseihin lienee hyvä pystyä hahmottamaan, samoin kuin hankinnalla olevia vaikutuksia asiakkaisiin ja kuntayhteisöön. Rajapintoihin liittyvät myös konkreettisemmat päätökset hankinnan aikaisista käytännöistä esimerkiksi tarpeiden määrittelyssä palvelunkäyttäjien kanssa ja toimintatavoista yritysten kanssa markkinavuoropuheluissa ja hankinnan neuvotteluvaiheessa. Tähän liittyen on myös mietittävä viestintää ja oikeiden kohderyhmien tavoittamista.

Hankintamenetelmien ja -mallien suhteen on tehtävä ratkaisuja soveltuvimmasta menetelmästä ja hankinnan aikana toteutettavista työvaiheista. Kustannusten hallintaan liittyvät linjaukset palvelun laatutasosta ja muista määrittelyistä. Innovatiivisissa hankinnoissa riski saattaa olla myös tarjoajalle isompi, joten esimerkiksi tulosperusteisessa hankinnassa tuottaja saattaa siirtää kokemaansa riskiä tarjouksensa hintaan. Toisaalta ranskalaisen urakan eli käänteisen kilpailutuksen tilanteessa tilaajan on kyettävä asettamaan hinta palvelulle peilaten sitä tavoittelemaansa laatutasoon, mikä ei välttämättä ole yksinkertaista.

Hankinta kiteytyy asetettuja tavoitteita tukevaan sopimukseen tuotteesta tai palvelusta. Innovatiivisissa hankinnoissa kyseeseen voivat tulla esimerkiksi kumppanuussopimukset tai sopimukset joihin on asetettu kannustinjärjestelmiä. Myös sopimusten seuranta on järjestettävä. Lopulta hankinnoissa onnistumisessa lienee tärkeää myös henkilöstön kehittäminen, jolla varmistetaan henkilöstön osaaminen esitelyihin sisältöihin liittyen.

3.3.3 Operatiivinen taso

Hankintatoiminnan operatiivinen taso sisältää laskutus-, tilaus- ja kirjausasiat, eli se liittyy sopimusten puitteissa tehtävään tilaamiseen, huolintaan, toimitusten valvomiseen, maksatukseen ja muuhun päivittäisen toiminnan sujuvuuden varmistamiseen yhdessä tuottajan kanssa (van Weele 2010, 282–283; Baily ym. 2015, 45). Operatiivinen taso rajataan tutkimuksen tarkastelun ulkopuolella, koska sinne kuuluvat toiminnot eivät aineistossa painottuneet. Tutkimuksen analyysi on abduktiivista eli teorian ja empirian vuoropuhelua, mihin pohjautuen raja on tehty.

4 TUTKIMUSSTRATEGIA JA -MENETELMÄT

4.1 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana

Innovatiivisten hankintojen tutkimuksessa on havaittu, että hankintojen oletetun innovaatiopoliittisen potentiaalin ja hankintojen toteutusten välillä on ongelmia, jotka on välillä tulkittu jopa teorian ja käytännön väliseksi epäonnistumiseksi. Hankintojen kontekstien ja kohteena olevien tuotteiden ja palvelujen monipuolisuus on haaste tutkimukselle. Tutkimuksellisia haasteita ovat myös hankintojen innovaatiovaikutusten ja erilaisten innovaatioita edistävien toimintatapojen monipuolisuus. Innovatiivisia hankintoja tutkittaessa organisaatiokohtaisuuden eli institutionaalisen kontekstin huomiointi auttaa ymmärtämään teorian ja käytännön välillä mahdollisesti havaittavaa epäsuhtaa. Kontekstista johtuvien tekijöiden huomiointi ja hankintoja tehneiden henkilöiden kokemusten tutkiminen edesauttavat innovatiivisten hankintojen ymmärtämistä interaktiivisina oppimisprosesseina. (Zelenbabic 2015, 267.)

Virtanen ja Stenvall (2014) esittävät, että nykypäivän julkisia organisaatioita tutkittaessa on tutkimusmetodologisia ratkaisuja pohdittava uusista lähtökohdista. Tutkimusten kohteina olevat hallinnon ja organisaatioiden ilmentymät ovat monimutkaisia ja ne tapahtuvat entistä kompleksisemmissä ympäristöissä. Siitä johtuen metodologisia ratkaisujakin tulisivikin leimata ”organisaatioiden arkielämän kysymyksiä tunnistava pragmaattinen ajattelu”. Tutkijoiden mukaan älykkäiden julkisten organisaatioiden tutkimuksessa tarvitaan autenttisuutta, joka vaatii paikalla oloa organisaatiossa. Soveltuvaksi menetelmäksi mainitaan esimerkiksi tapaustutkimus. (Virtanen & Stenvall 2014.)

Esitellyistä näkemyksistä saatiin innoitusta tutkimuksen metodologisiin valintoihin. Tutkimus toteutettiin tapaustutkimuksellisella tutkimusstrategialla ja realistisen arvioinnin mukaisella kokemuksella tutkivalla tutkimusotteella. Tutkimustehtävä edellytti kontekstin kuvaamista ja sen ymmärtämistä analyysivaiheessa ja pohdittaessa tulosten yleistettävyyden mahdollisuuksia. Tutkimusongelman asettelussa on hyödynnetty kohdeorganisaation tiedontarpeita hankintojen kehittämiseen liittyen, joten tutkimustehtävä ilmentää organisaation arkielämän ongelmaa. Tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita kohdeorganisaatiossa syntyneistä kokemuksista innovatiivisissa

hankinnoissa, ja tutkimuksen toteuttamisessa merkitystä on ollut tutkijan työsuhteisella paikallaololla organisaatiossa.

Tapaustutkimuksen tutkimusasetelmassa tehdään ero tapauksen ja tutkimusyksiköiden välillä. Tapaus määritellään sen mukaisesti, millä tasolla tulokset tulkitaan ja yleistetään. Laitisen esimerkissä yksinkertaisessa organisaatiossa kuten jalkapallojoukkueessa tapaukseksi voidaan määritellä joukkue ja tutkimusyksiköiksi pelaajat. Tällöin johtopäätökset ja yleistykset pelaajista ja heidän välisistä suhteistaan tehdään joukkueetasolla. (Laitinen 1998, 54.) Tapaustutkimuksessa on mahdollista tutkia yhtä tai useampaa tapausta, ja molemmissa asetelmissa voidaan päättää määritelläänkö tapauksille alayksiköitä vai ei (Yin 1987; Laitinen 1998, 75). Tässä tutkimuksessa on yksi tapaus: joukko Tampereen kaupungin tilaajaryhmässä toteutettuja innovatiivisia hankintoja. Myöhemmin esiteltävät tutkitut neljä hankintaa ovat tapauksen osia eli tutkimusyksiköitä. Asetelmaan päädyttiin siitä syystä, että tutkimusyksiköiden konteksti (Tampereen kaupunki, strategiat, taloustilanne ja budjetti, organisaatiokulttuuri, politiikka, maantieteellinen yhteisö kuntalaisineen ja markkinoineen) on sama. Yksittäisiä hankintoja ei käsitellä omina tapauksinaan, koska muuten olisi ollut tarpeen muodostaa syvää tietämystä hankintojen spesifeistä konteksteista. Niihin olisi sisältynyt esimerkiksi kuvaukset hankinnan kautta järjestetyn palvelun historiasta, toimialan markkinatoimijoista ja kulttuurista ja muista vaikuttavista tekijöistä. Kohdistamalla tapaus tilaajaryhmän tasolle, voidaan tuloksista johtaa *tarpeeksi yleisen tason tulkintoja*.

Laine määrittelee, että myös tapaus ja tutkimuksen kohde on syytä erottaa toisistaan siten, että tapaus ilmentää tutkimuskohdetta eli kertoo siitä jotain (Laine 2008, 10, 29). Laitinen lisää, että erityistä huomiota on kiinnitettävä kysymyksenasetteluun, jotta se saadaan pysymään tutkimuskohteen tasolla (Laitinen 1998, 36). Tutkimuskohteena ovat innovatiivista hankintaa edistävät käytännöt osana kunnan palvelujen järjestämistä. Käytäntöjä tutkitaan erityisesti johtamisen näkökulmasta.

Tapaustutkimuksen temaattisella, alueellisella ja ajallisella rajauksella pyritään varmistamaan juuri kyseisen tapauksen kuvailu, selittäminen ja ymmärtäminen. Kuitenkin mahdollisuuksia joudutaan tarkastelemaan myös rajoittavien resurssien valossa: tutkijan on ratkaistava, missä laajuudessa ilmiötä on mielekasta ja mahdollista

tutkia. Tapaustutkimuskin on valikoivaa, mutta lähtökohtaisesti tapauksen tarkastelussa mahdollisia ovat useat eri näkökulmat monipuolisen aineiston avulla. (Malmsten 2007, 57–73.) Tutkimuksen rajaukset alueellisen ja ajallisen ulottuvuuden osalta on tehty seuraavasti: tutkimusyksiköt eli tutkitut hankinnat on toteutettu vuosien 2012–2015 välisenä aikana ja ne sijoittuvat Tampereen kaupungin tilaajaryhmään. Temaattiseen rajaukseen liittyy, että kolme hankintaa neljästä on sosiaali- ja terveydenhuollon alalta, mutta joukkoon on otettu myös yksi teknisen sektorin hankinta.

Tapaustutkimuksen yleistämisen mahdollisuuksista on debatoitu pitkään, ja yksi vaihtoehto punnita yleistettävyyttä on tunnistaa tapaustutkimuksen tyyppi. Tämän tutkimuksen tapaus voidaan määritellä *ainutlaatuisen ja tulevaisuudesta kertovan tyypin yhdistelmäksi*. Kun tapaus on mielenkiintoista tutkia sen ainutlaatuisuuden vuoksi, ei tutkimuskohteena olevasta ilmiöstä ole vielä olemassa yleisiä säännönmukaisuuksia. Tapauksen tutkiminen auttaa siten *kartoittamaan* tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Kun tapaus tunnistetaan edistykseksi, voi sen tutkiminen kertoa tulevaisuudesta ja selventää tulevaisuuden kehityssuuntaa. (Laine ym. 2008, 31–34.) Tapaustutkimukselle ominaista on kontekstuaalisuus eli aika- ja paikkasidonaisuus, mistä johtuu ilmiön paikallinen selittäminen (Malmsten 2008, 63; Alasuutari 1999, 55). Yleistettävyyteen vaikuttaa kuinka monipuolisesti tapaus on kyetty kuvaamaan ja kuinka käsitteellistämisessä on onnistuttu (Eskola & Suoranta 1998, 65).

4.2 Kohdeorganisaatio Tampereen kaupunki

Tampereen kaupunki on Suomen kolmanneksi suurin kaupunki noin 225 000 asukkaallaan. Tutkimuksen tapaus rajautuu vuosille 2012–2015, mistä johtuen Tampereen kaupunkia, sen hankintojen organisointia ja niitä koskevia periaatteita tarkastellaan vuoden 2015 tilanteen mukaisesti. Kaupungin toimintamalli muuttui osin vuoden 2016 alusta, ja tilaaja–tuottaja-mallista luovutaan vuoden 2017 alussa. Kaupungin toimintamalli on tutkimuksen tarkastelujaksona koostunut pormestarijärjestelmästä, tilaaja–tuottaja-mallista ja asiakas- ja asukaslähtöisestä toimintatavasta. Tamperetta ohjaa kaupunkistrategia Yhteinen Tampere, joka linjaa kaupungin toiminnan perustuvan yhdessä tekemiseen, rohkeuteen, avoimuuteen ja vastuullisuuteen. Strategian painopisteet on määritelty vuoteen 2025 asti neljän näkökulman mukaisesti, joita ovat

ennaltaehkäisy ja hyvinvointierojen kaventaminen, elinvoima ja kilpailukyky, kestävä yhdyskunta sekä tasapainoinen talous ja uudistuva organisaatio. Kaupunkistrategiaa konkretisoivat strategian näkökulmien toimialakohtaiset suunnitelmat, joissa on eritelty toimenpiteet ja tavoitteet valtuustokaudelle. Toimintasuunnitelmat sisältävät myös hankintaa ohjaavia linjauksia. Toimintasuunnitelmat puolestaan konkretisoidaan tilaajan vuosisuunnitelmissa, joissa havainnollistetaan palvelujen hankintaan liittyvät tarpeet suunnitteluvuodelle. (Tampere.fi.) Hankintojen näkökulmasta huomioitavaa on, että Tampereen kaupungilla ei ole erillistä hankintastrategiaa.

Palvelujen tilaamistoiminnasta vastuussa ovat luottamushenkilöistä koostuvat tilaajalautakunnat, jotka määrittävät ja aikatauluttavat ydinpalvelujen kilpailutukset ja oman tuotannon alihankintaoikeudet sekä päättävät hankinnoista. Tilaajaryhmä tukee tilaajalautakuntien toimintaa. Siihen liittyen tilaajaryhmässä on erilaista valmistelu, suunnittelu, tuki- ja kehittämistoimintaa ja viranomaistoiminnan järjestämistä. Tilaajaryhmän toiminta on organisoitu kuuteen ydinprosessiin, joita ovat ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitäminen, kaupunkiympäristön kehittäminen, lasten ja nuorten kasvun tukeminen, osaamisen ja elinkeinojen kehittäminen, sivistyksen ja elämänlaadun edistäminen sekä terveyden ja toimintakyvyn edistäminen. Kussakin yksikössä johdolla on vastuu hankintojen taloudellisesta ja tehokkaasta toteuttamisesta ja organisoinnista. Yksiköiden kilpailutusten käytännön toteuttaminen on järjestetty keskitetysti, ja sitä hoitaa Tampereen Logistiikka Liikelaitos (vuoden 2016 alusta Tuomi Logistiikka Oy). Tilaajaryhmä vastaa palvelujen hankinnan strategisesta kehittämisestä. (Tampere.fi.; Talousarvio 2015, 38–39.) Palvelutuotannon ja tilaajan välinen palvelusopimus on kaupungin toimintamallin tärkein ohjausväline (Hakari 2013, 51).

Tampereella hankintojen kehittämisellä nähdään olevan vaikutusta organisaation toimintakykyyn. Vuoden 2015 talousarviossa tavoitteena oli, että tuottavuutta on parannettu hankintoja tehostamalla. Talousarvion strategiaosassa linjattiin, että Tampereella laaditaan vuosille 2015–2025 innovatiivisten hankintojen tiekartta, jossa asetetaan tavoitteet ja keinot kaupungin innovatiivisille hankinnoille. Tilaajan tehtäväksi oli myös linjattu uusien, innovatiivisten palvelujen hankintamenetelmien kehittäminen. (Talousarvio 2015, 35, 38.)

Tampereen kaupungin tilaajaryhmässä on kokemuksia innovatiivisista hankinnoista viime vuosilta, mistä johtuen se valittiin tutkimuksen tapaukseksi. Tähän tutkimukseen tarkasteltavat hankinnat valittiin käymällä läpi Tampereen kaupungin tilaajaryhmän hankintasuunnitelmat 2012–2015, joista poimittiin innovatiivisten hankintojen elementtejä sisältäviä hankintoja. Niissä on toteutettu aiemmin luvussa 2 esiteltyjä innovatiivisia hankintakäytäntöjä kuten kumppanuutta ja yhteiskehittämistä, tulosperusteisuutta, sopimuskannusteita ja hankintaprosessin uudistamista.

Tutkimukseen on valittu Tampereen kaupungin tilaajaryhmän neljä hankintaa, jotka ovat:

1. Härmälän alueen ikäihmisten palvelut
2. Mielenterveyskuntoutujien palveluasuminen
3. Kotitori-palveluintegraattori
4. Rantaväylän tunneli-allianssi

Tutkimukseen valittujen hankintojen lisäksi haastattelu tehtiin myös kehitysvammaisten autetun ja tuetun asumisen palvelujen hankinnasta. Siinä hankinta oli edellisellä kerralla toteutettu käänteisellä kilpailutuksella (ns. ranskalainen urakka), mutta uuteen hankintaan oli valittu toinen hankintamalli. Hankinta jätettiin lopulta tutkimusaineiston ulkopuolelle, koska se ei haastatteluissa saatujen tietojen perusteella täyttänyt tässä tutkimuksessa innovatiiviselle hankinnalle asetettua määritelmää.

4.3 Tutkimusprosessi ja -menetelmät

Tutkimuksen menetelmälliset valinnat liittyvät kvalitatiiviseen tutkimustraditioon. Laadullinen tutkimus pyrkii käsitteellistämään tutkittavaa ilmiötä eikä sillä ole välttämättä tavoitteena tiedossa olevan teorian testaus. Tutkimus pyrkii silloin vuorovaikutuksessa aineiston ja teoreettisten näkökulmien kanssa muodostamaan tutkimuskohteen ilmiöstä uutta teoriaa. Laadullinen tutkimus on luonteeltaan tulkinnallista, eikä tarkoituksena ole löytää aineistosta nousevaa ehdotonta totuutta. (Kiviniemi 2010, 74–80.)

Tutkimusmenetelmällinen ote ilmentää realistista arviointia, joka koostuu kontekstin, mekanismien ja kriittisten tekijöiden analyysistä kehittämishankkeiden tulosten ja

vaikuttavuuden arvioinnissa (ks. tarkemmin tutkimuksen osio 5.1). Näin ollen tutkimuksen aineistona käytetään organisaatiossa syntyneisiin kokemuksiin perustuvaa arviointitietoa innovatiivisista hankinnoista. Tarkoituksena on tällätavoin lisätä ymmärrystä innovatiivisten hankintojen käytännön toteutuksista ja peilata niitä aiheesta käytyyn teoreettiseen keskusteluun.

Menetelmien valinnan ja aineiston on oltava sopivia suhteessa tutkimusongelmaan, koska tapaustutkimus on tutkimusstrateginen eli kokonaisvaltainen lähestymistapa tutkimusongelman ratkaisemiseksi (Laine ym. 2007, 9–38). Tapaustutkimuksessa voidaan siis käyttää harkintaa soveltuvista aineistoista ja analyysitavoista, kunhan ne ovat tutkimusongelman kannalta kestävästi perusteltavissa. Tutkimusprosessissa keskeistä merkitystä on aineistonkeruumenetelmällä. Päättutkimusmenetelmäksi valittiin teemahaastattelu, jonka teemat perustuvat tutkijan kohdeorganisaatiolle kehittämään hankintojen arviointityökaluun. Aineisto kerättiin arviointityökalua (tarkemmin tutkimuksen osio 5.1 ja Liite 2) hyödyntäen, koska se on suunniteltu hankintakokemusten keräämiseen ja niiden arviointiin.

Aineistonkeruuvälineen tutkimuksellista käyttöä tukee sen syntymisen prosessi: esitutkimusvaiheessa toteutettu nauhoitettu ja litteroitu parihaastattelu (Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen hankinnasta) ohjasi tutkijaa aineistonkeruuvälineen luomisessa ja lisäsi ymmärrystä seuraavien haastattelujen toteuttamistavasta. Siispä tutkimuksen ensimmäinen haastattelu ja sitä seuranneet kolme ei-nauhoitettua haastattelua olivat teemoiltaan ja tavoitteiltaan yhteneviä. Niissä haluttiin päästä käsiksi hankinnoissa syntyneisiin kokemuksiin, eli saada sellaista tietoa, jota virallisista hankinta-asiakirjoista ei löydy.

Tukea edellä kuvatulle menettelylle antaa Kiviniemen näkemys, jonka mukaan laadullisessa tutkimuksessa aineistonkeruuta koskevat ratkaisut samoin kuin ilmiötä koskeva teoretisointi kehittyvät vähitellen. Aineiston analyysi antaa suuntaa tutkimukselle jo aineistonkeruun vaiheessa ja siten tutkimusta on mahdollista suunnata prosessin edetessä sopivaan suuntaan. (Kiviniemi 2007, 79.)

Yhteensä tutkimuksessa haastateltiin kuutta henkilöä. Kaksi haastattelua oli parihaastatteluja ja kaksi yksilöhaastatteluja. Aineisto on kerätty organisaatiossa kesä- ja

marraskuun välisenä aikana vuonna 2015. Aineistoa kertyi vähitellen laadullisen tutkimuksen luonteen ja aineistonkeruumenetelmän kehittymisen vuoksi. Haastattelujen sopiminen on riippuvainen haastateltavien aikatauluista, minkä vuoksi luonnollista haastattelujen ajallista hajontaa esiintyy. Jokainen haastattelu kesti tunnin verran, ja haastattelija teki keskustelusta samanaikaisesti muistiinpanot. Puhtaaksi kirjoitettu teksti lähetettiin haastateltavalle kommenteille. Haastateltava sai lisätä, poistaa tai tarkentaa tutkijan kirjaamia kommentteja, joten aineiston syntyminen tapahtui vuorovaikutteisessa prosessissa. Näin aineistoon tuli vähäisiä, mutta luonteeltaan tarkentavia ja selventäviä muutoksia. Analysoitavaksi tullut aineisto on siis haastateltavien hyväksymä, jonka tarkoituksena on varmentaa tutkijan haastatteluissa tekemien tulkintojen totuudellisuus. *Vuorovaikutteinen aineistonkeruuprosessi* lisää tutkijan näkemyksen mukaan aineistosta tehtävien johtopäätösten luotettavuutta.

Haastatteluin kerätty aineisto on tutkimuksen primääriaineisto. Sekundaariaineistoa ovat erinäiset hankintojen materiaalit, kuten valmisteluaineistot sekä asiakirja- ja esittelymateriaalit. Yleisimmin on perehdytty hankintojen tarjouspyyntöihin, palvelukuvauksiin ja tarjouspyynnön liitteistä esimerkiksi sopimuskaudelle asetettujen mittareiden kuvauksiin. Materiaalit ovat olleet tutkijan käytössä hankintoihin perehdyttäessä ja niitä analysoidessa. Primääri- tai sekundaariaineistoa ei ole saatavissa tutkijalta jatkotutkimuksia varten, vaan niitä tulee pyytää kohdeorganisaatiolta.

Edellä kuvattuun aineistonkeruuprosessiin päädyttiin, koska esitutkimusvaiheessa syntynyt ymmärrys oli lisännyt tietoa parhaiten soveltuvasta tutkimuksen toteutustavasta. Tutkimusmenetelmällisillä valinnoilla haluttiin kohdentaa tutkielman laajuuteen suhteutettuja voimavaroja tiedonkeruun kannalta kaikkein olennaisimmiksi koettuihin asioihin.

Muistiinpanot haastattelujen dokumentointimenetelmänä koettiin toimivaksi, koska tutkimuksessa ei oltu kiinnostuneita kielestä sinänsä (ks. Eskola & Suoranta 1998, 91), vaan sen viestimästä sisällöstä. Siitä johtuen nauhoittamisen ei koettu tuovan lisäarvoa tutkimuksen kannalta, ja tutkija myös koki olevansa kykenevä tarpeeksi tarkkojen muistiinpanojen kirjoittamiseen haastattelutilanteissa. Voimavaroja oli myös kohdennettava hankintojen laajojen dokumenttiaineistojen läpikäyntiin. Näin tutkija

pystyi ennen haastattelua saamaan asiakirjoista kokonaiskuvan hankinnasta ja siten olemaan haastattelutilanteessa valmiimpi keskustelulle, tarkennusten esittämiselle ja muistiinpanojen laatimiselle. Dokumenttiaineistot olivat tulkinnan apuvälineitä haastatteluaineiston läpikäynnin vaiheessakin, kun tutkija haastattelumateriaalia niihin peilaamalla pystyi muodostamaan tulkintansa hankinnasta kokonaisuutena.

Haastateltujen henkilöiden kokemusten tarkkuus eli kyky muistaa asioita haastattelutilanteessa oli riski, joka tutkimusmenetelmällisessä valinnassa otettiin huomioon. Edellä selostetulla vuorovaikutteisella aineistonkeruumenetelmällä haluttiin minimoida aikaviiveen mahdollinen negatiivinen vaikutus tiedonkeruulle. Haastattelutilanteessa kaikki hankinnasta jääneet ajatukset ja kokemukset eivät välttämättä olisi palautuneet mieleen. Mahdollista on myös, että haastateltava vasta haastattelussa oikeastaan tuli ensi kertaa miettineeksi hankintaa syvällisemmin sen onnistumisten ja vaikeuksien näkökulmasta. Haastateltaville haluttiin siksi tarjota mahdollisuus myös haastattelun jälkeen heränneiden ajatusten esittämiseen tai jo esittämiensä ajatustensa tarkentamiseen. Toisaalta vuorovaikutteisuus sopi tutkijan mielestä monimutkaisen aiheen tutkimiseen, koska tutkijan oli tarpeen jälkikäteen varmentaa haastattelussa tekemiään tulkintoja (vrt. Eskola & Suoranta 1998, 146). Aineistonkeruun vuorovaikutteisuus osoittautui toimivaksi tässä tutkimuksessa.

Aineiston analyysimenetelmä

Laineen mukaan tapaustutkimukselle on tyypillistä induktiivisuus ja aineistolähtöisyys, jolloin tarkoituksena on kehitellä teoriaa tai kyseenalaistaa olemassa olevia teorioita. Tapaustutkimuksessa mahdollista on myös käyttää teoriaa aineiston keruun ja analyysin ohjaajana esimerkiksi käsitteellisten kategorioiden osalta. Teorian rooli voi siis olla vaihteleva. (Laine ym. 2007, 38).

Tutkimus noudattaa abduktiivisen päättelyn logiikkaa, eli on luonteeltaan teoriasidonnainen. Tutkimuksen analyysi on toteutettu teoreettisia näkökulmia ja aineistosta nostettuja havaintoja yhdistelevällä eli teoriasidonnaisella sisällönanalyysillä. Analyysissä on edellisen Laineen esityksen mukaisesti käytetty teoreettisia lähtökohtia aineiston keruun vaiheessa ja teoriasta nousevia kategorioita ohjaamaan analyysin luokittelua. Toisaalta tutkimuksessa on tunnistettu, että innovatiivisia julkisia hankintoja

on niiden piirteiden erittelyn ja kokemusten tutkimisen kautta tutkittu vasta vähän. Siksi ei ole voitu tehdä tiukkaa valintaa joko aineisto- tai teorialähtöisen lähestymisen suhteen, vaan on päädytty teoriasidonnaiseen tulkintaan.

Aineiston analyysi on johtanut teemoitteluun, joka soveltaa teoriaosassa esiteltyjä hankintatoiminnan tasoille liittyviä tehtäväalueita. Jotkin teemat ovat hieman jalostuneet sen perusteella, että kyseessä on julkinen kuntaorganisaatio eivätkä kaikki yksityisen sektorin hankintatoiminnan opit ole suoraan sovellettavissa siihen kontekstiin. Tutkituissa innovatiivisissa hankinnoissa saadut kokemukset ja analyysi esitetään teemakohtaisesti, ei siis hankintakohtaisesti. Kyseinen menettelytapa vastaa Eskolan ja Suorannan huomautukseen siitä, että teemoitteluun perustuva analyysi vaatii teorian ja empirian vuorovaikutusta onnistuakseen (Eskola & Suoranta 1998, 176). Teemojen sisällä raportointi pohjautuu tyypittelyyn, eli samankaltaiset kokemukset esitellään yhdessä. Eskolan ja Suorannan mukaan tyypittely edellyttää tarinajoukon teemoittamista jäsentämistä, ja tyypit kokoavat samankaltaisia tarinoita ryhmiksi (mt).

Yhteenveto tutkimusprosessista

1A Teoreettinen esiymmärrys	1B Esitutkimusvaihe
1. Uusi julkinen hallinta palvelujen järjestämisen viitekehyksenä 2. Julkisten hankintojen strategisuus ja vaikuttavuus 3. Innovatiivisten hankintojen tavoitteet kansallisessa ja EU-politiikassa 4. Innovatiivisen hankinnan käsite, käytännöt ja tutkimuksellinen tausta	Kohdeorganisaatioon tutustuminen: 1. Dokumenttiaineistoon perehtyminen 2. Haastattelu (nauhoitettu, litteroitu) Aineistonkeruumenetelmän täsmentäminen: 3. Analyysi 4. Aineistonkeruuvälineen kehittäminen (=hankintojen arviointityökalu Tampereen kaupungille)
2A Teorian syventäminen	2B Aineistonkeruu
1. Hankintatoiminta kunnissa ja poliittis-hallinnollinen prosessi 2. Hankintatoiminnan strateginen, taktinen ja operatiivinen taso	1. Dokumenttiaineistoon perehtyminen 2. Kolme haastattelua <ul style="list-style-type: none"> • Vuorovaikutteinen aineistonkeruuprosessi • Realistisen arvioinnin viitekehys
3 Teoriasidonnainen analyysi	
1. Toteutettujen innovatiivisten hankintojen piirteiden erittely teoriaan tukeutuen. 2. Haastateltavien kokemukset ja arviointitieto innovatiivisista hankinnoista. 3. Arviointitiedon jäsentäminen tukeutuen hankintatoiminnan strategisen ja taktisen tason toimintoihin. Toiminnot nähdään innovatiivisten hankintojen johtamisen kohteina.	

Kuvio 3. Tutkimuksen toteuttaminen.

4.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan tutkimusprosessin luotettavuudella, mistä johtuen tutkija itse on keskeinen luotettavuuteen vaikuttava tekijä. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden kriteerejä ovat varmuus, siirrettävyys, vahvistettavuus ja uskottavuus. (Eskola & Suoranta 1998, 211–213.) Tutkimusprosessin kuvausta pidetään varmuuden kannalta oleellisena. Edellä osiossa 4.3 on pyritty kuvaamaan tutkimusprosessi mahdollisimman tarkasti ja perustelemaan siinä tehtyjä valintoja. Lisäksi tulososion alussa esiteltävä esitutkimusvaihe täydentää kuvaa tutkimusprosessin toteutuksesta. Siirrettävyyttä on käsitelty jo aiemmin tapaustutkimuksen yleistettävyyttä käsiteltäessä.

Uskottavuus liittyy siihen, vastaavatko tutkijan muodostamat käsitykset tutkittavien käsityksiä (mt). Tutkimuksen uskottavuuden kannalta on merkitystä tutkijan omalla asemalla suhteessa kohdeorganisaatioon. Tutkimuksen teon aikana tutkija on ollut työsuhteessa kohdeorganisaatioon, millä on voinut olla merkitystä tutkimuksen aineiston keruun, aineiston analyysin ja tulkintojen tekemisen kannalta. Tutkimuksessa paneudutaan verrattain vähän Suomessa tutkittuun aiheeseen, joten vaikutus on luultavasti ollut myönteinen. Tutkimuksessa mahdollistuu usean innovatiivisen hankinnan tarkastelu. Tutkijan läsnäolo organisaatiossa on voinut lisätä haastateltavien ja tutkijan välistä luottamusta, tai se ainakin on mahdollistanut luontevien ja lämminhenkisten haastattelutilanteiden toteutuksen. Myös haastattelujen sopiminen on ollut joustavaa. Tutkijan on ollut mahdollista tarkentaa tutkimuksen aikana omaa syntymässä olevaa tietoperustaa peilaamalla sitä keskusteluihin organisaatiossa työskentelevien asiantuntijoiden kanssa. Käydyt keskustelut ja tuki ovat olleet merkittävässä roolissa tutkimuksen toteuttamisessa. Kuitenkin voidaan todeta, että varsinaisten aineiston ulkopuolisten syvämerkitysten muodostuminen on rajallista vasta lyhyen organisaation tuntemisen johdosta. Hankinnoissa koetut onnistumiset ja vaikeudet ovat haastateltavien subjektiivisesti kokemaa todellisuutta, joka on pyritty raportoimaan mahdollisimman autenttisesti.

Vahvistettavuus tarkoittaa tulkintojen saamaa tukea muista tutkimuksista (Eskola & Suoranta 1998, 213). Vahvistettavuuteen on pyritty triangulaation toteutuksella.

Tutkimuksessa on toteutettu aineisto- ja menetelmätriangulaatiota, sillä aineistona on dokumentti- ja haastattelumateriaalia, ja aineistonkeruussa vuorovaikutteisuuden prosessi on merkinnyt menetelmällistä monipuolisuutta.

Tutkimuksen eettisyyteen vaikuttaa, että tutkimukselle haettiin tutkimuslupa Tampereen kaupungilta 18.11.2015, ja se myönnettiin 20.11.2015 vs. tilaajajohtajan toimesta. Tutkimuslupahakemuksessa ilmaistiin seuraavaa:

Tutkija on työsuhteessa kohdeorganisaatioon, ja tutkielman aineistona käytettävä materiaali on työn yhteydessä haastatteluin kerättyä tietoa hankintojen kehittämiseksi. Pro gradu -tutkielmassa aineisto analysoidaan asetettujen tutkimuskysymysten näkökulmasta. Tutkimuslupa haetaan aineiston analysointia varten, ja keväällä 2016 aineistoa tarpeen mukaan täydennetään.

Tutkimuksen menetelmiksi määriteltiin haastattelu ja asiakirja- tai tilastoanalyysi. Hakemuksessa määriteltiin, että tunnistetiedot poistetaan analysointivaiheessa, mistä johtuen haastateltavien nimiä tai nimikkeitä ei esitellä. Tutkimuksen analyysi on myös päätetty tehdä niin, että esiteltyjä kokemuksia ei ainakaan erityisiltä osin voida paikantaa yksittäiseen hankintaan.

5 TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimuksen tulokset ovat innovatiivisten hankintojen piirteitä ja hankintojen toteutuksista saatuja kokemuksia, joita analysoidaan hankintojen johtamisen näkökulmasta. Analyysi alkaa esitutkimusvaiheen ja sen tulosten esittelyllä, mistä edetään tutkimusyksiköiden eli tutkittujen hankintojen käsittelyyn. Tutkittujen hankintojen prosesseja kuvaillaan innovatiivisen hankinnan elementtien mukaan. Hankinnoista esitellään niiden toteuttamisesta vastannut yksikkö, ajankohta, hankinnan kohde, arvo ja tavoite, ja perustellaan, miksi hankinta luetaan innovatiiviseksi hankinnaksi (aineistonkeruuvälineen 1.sivu). Sen jälkeen päästään tutkimaan hankintakokemuksia (aineistonkeruuvälineen 2.sivu). Kokemukset luokitellaan hankintatoiminnan sisältöalueille, jotka tässä tutkimuksessa nähdään hankintojen johtamisen kohteina. Kokemuksista heijastuu muun muassa innovatiivisten hankintojen kehitystarpeita, ja siten tulkinta antaa näkökulmia innovatiivisten julkisten hankintojen johtamiseen.

5.1 Esitutkimusvaihe – hankintojen arviointityökalu

Esitutkimusvaiheessa tutkija tutustui kohdeorganisaatioon ja testasi tutkimusmenetelmää. Saatujen kokemusten perusteella tutkimuksen tarkoituksenmukaisin toteutussuunnitelma täsmentyi ja muun muassa tutkimusmenetelmä tarkentui. Esitutkimusvaiheen tulos on tutkijan kohdeorganisaatiolle kehittämä hankintojen arviointityökalu, joka toimii myös tutkimuksen aineistonkeruuvälineenä (Liite 2).

Tutkimusmenetelmällisten valintojen perustana on realistisen arvioinnin viitekehys, joka koostuu kontekstin, mekanismien ja kriittisten tekijöiden analyysistä kehittämishankkeiden tulosten ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Realistisella arvioinnilla tutkimuskohteesta pyritään saamaan tietoa esimerkiksi sellaisista olosuhteista ja mekanismeista, jotka ovat edistäneet tai estäneet hankkeen onnistumista. Kriittisten pisteiden ja onnistumisten edellytysten etsinnässä voidaan hyödyntää teoreettisia malleja. Esimerkiksi Kalliolan ja Nakarin kuntien Laatu-verkoston kohdistunut arviointitutkimus nojautui Pollittin ja Bouckaertin malliin julkisen hallinnon uudistamisesta, joten teoreettinen malli toimi käsitteellisenä viitekehyksenä kriittisten pisteiden paikantamisessa. Heidän realistista arviointia toteuttava tutkimuksensa pyrki

”hahmottamaan ja formuloimaan teoriaa niistä mekanismeista ja kunnallisista konteksteista, joissa muutosprosessit ovat mahdollisia”. Realistisessa arvioinnissa tiedon lähteitä ovat arviointikohteen toimijat, ja tiedon keruu perustuu heidän kuulemiseen ja itsearviointiin hankkeen etenemisen sujuvuudesta ja koetuista vaikeuksista. Usein realistisen arvioinnin keskeisenä tavoitteena on pyrkiä muodostamaan tietoa niistä olosuhteista, joissa tavoiteltuihin tuloksiin päästään, sekä myös niistä olosuhteista, joissa tuloksiin pääsy estyy. (Kalliola & Nakari 2004, 24–25, 109.)

Esitutkimusvaiheessa oli tarkoituksena tutustua valittuun hankintaan kirjallisten dokumenttien kautta, haastatella vastuullisia suunnittelijoita ja löytää kriittisiä pisteitä hankintaprosessista. Lisäksi haluttiin löytää syy-seuraussuhteita esimerkiksi siitä, miten hankinnan aikana tehdyt valinnat ovat vaikuttaneet hankinnan onnistumiseen ja sopimuskauden aikaiseen toimintaan. Haastattelu koski Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen tulosperusteista hankintaa, josta muodostui myös ensimmäinen tämän tutkimuksen aineistoksi tullut haastattelu. Haastattelu toteutettiin parihaastatteluna kesäkuussa 2015 ja se nauhoitettiin ja litteroitiin. Haastattelussa haluttiin tavoittaa osallisten näkemyksiä prosessista, jolloin he itse olivat arvioijan rooleissa.

Esitutkimusvaiheen haastattelukysymykset ovat liitteessä 1. Haastattelussa kartoitettiin hankinnan lähtökohtia kuten tavoitteita ja hankintaprosessin sisältöjä erityisesti innovatiivisen hankinnan näkökulmasta. Toiseksi haastattelun tavoitteena oli tavoittaa haastateltavien retrospektiivisen reflektion kautta hankinnan kannalta kriittisiä vaiheita: missä onnistuttiin ja mitkä olivat onnistumisen edellytyksiä, mitä vaikeuksia kohdattiin, mitkä syyt ongelmiin johtivat ja miten niitä ratkaistiin. Haastattelussa tukikysymyksinä esitettiin muun muassa, miten kyseisen hankinnan olisi voinut toteuttaa vielä paremmin ja mitä tukea vastaaviin hankintoihin tarvitaan. Haastattelussa kysyttiin myös, mitä sellaista prosessissa opittiin, joka olisi hyvä välittää organisaatioon muiden hankkijoiden tai hankintoja kehittävien tahojen tiedoksi. Esitutkimusvaiheessa on esitetty haastateltaville tämän tutkimuksen kuvio 2 sekä kohdeorganisaation hankintaprosessin kuvaus, jotka auttoivat jäsentämään käytyä keskustelua hankinnan strategisuudesta ja innovatiivisuudesta sekä kriittisistä pisteistä ja onnistumisen edellytyksistä (vrt. edellä teoreettisten mallien hyödyntäminen Kalliolan ja Nakarin mukaan).

Edellä esiteltyihin teemoihin saatua haastateltavien kokemuksiin perustuva arviointitietoa ei ainakaan järjestelmällisesti ollut organisaatiossa kerätty aiemmin. Haastattelun myötä kokemukset ja hankinnasta syntyneet ajatukset saatiin kerättyä talteen. Yhtenä tarpeena haastattelussa esille nousi tiedon tarve. Hankintojen tueksi tarvittaisiin systemaattinen tapa, jolla kerätään organisaatiossa toteutettujen hankintojen perustiedot ja hankinnoista saadut kokemukset helposti omaksuttavaan ja helposti saatavilla olevaan muotoon. Kehitin hankintojen arviointityökalun haastattelussa nousseiden toiveiden mukaisesti kokoamalla ja ryhmittelemällä haastattelun sisällöt erilliselle pohjalle. Syntyneen arviointityökalun avulla voidaan joko itserefleksion tai haastattelijan fasilitoimana taltioida hankintakokemuksia, joita puolestaan voidaan hyödyntää syötteenä organisaation kehittämisessä. Työkalu jää organisaatioon hankintakokemusten keräämistä, kokemusten jakamista sekä niiden perusteella tehtäviä analyysejä varten.

Esitutkimusvaiheessa tietämykseni karttui siitä, miten Pro gradu -tutkielman aineistonkeruuprosessi tulisi toteuttaa. Esitutkimusvaihetta seurannut varsinainen aineistonkeruu perustui arviointityökalun käyttöön vuorovaikutteisessa prosessissa yhdessä haastateltavien kanssa. Tämän tutkimuksen haastattelut on tehty teemahaastattelun menetelmällä työkalun ilmentämien teemojen mukaisesti, ja tulokset on dokumentoitu työkalun avulla organisaation jatkokäyttöä varten. Työkalun tutkimuksellista käyttöä tukeva metodologinen perustelu on esitetty osiossa 4.3.

5.2 Innovatiivisten hankintojen piirteet

Innovatiivisten hankintojen piirteillä tarkoitetaan niitä tarkasteltavissa hankinnoissa olleita piirteitä, jotka edustavat teoriaosassa esiteltyjä innovatiivisten hankintojen periaatteita ja käytäntöjä. Piirteiden erittelyllä argumentoidaan, mitkä seikat tekevät tutkittavista hankinnoista innovatiivisia. Hankintojen esittelyissä ei siis paneuduta hankinnan kilpailuttamisen tavanomaisiin sisältöihin, kuten hankintailmoituksen laadintaan tai tarjousten vastaanottamiseen. Tarkoituksena on luoda yleiskuva kustakin hankinnasta ja siinä olleista innovatiivisen hankinnan elementeistä ja piirteistä.

5.2.1 Härmälän alueen ikäihmisten palvelut

Härmälän alueen ikäihmisen palvelujen hankinta toteutettiin 2013–2014 tilaajaryhmän ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitämisen ydinprosessissa. Hankinnan kohteena oli Härmälän alueen ikäihmisten omaehtoiset ja ennaltaehkäisevät palvelut, päiväkeskustoiminnan palvelut, asumispalvelut ja kotihoidon palvelut. Hankinnan tavoitteena oli, että asiakkaiden raskaampien palvelujen tarve siirtyy tai vähenee ja eläminen omassa kodissa on mahdollista mahdollisimman pitkään. Sopimuskausi on kolme vuotta, ja mahdolliset optiokaudet ovat joko kolme vuotta (taso 1) tai toistaiseksi voimassa oleva sopimus (taso 2). Hankinnan arvo on noin 6,7 miljoonaa euroa vuodessa.

Hankinta toteutettiin kilpailullisena neuvottelumenettelynä. Valintaperusteena oli kokonaistaloudellinen edullisuus, ja vertailuperusteissa hinnan osuus oli 65 % ja laadun 35 %. Esimerkiksi omaehtoisten ja ennaltaehkäisevien palvelujen kokonaisuuden osalta laatua arvioitiin avokysymyksillä koskien tarjoajien keinoja lisätä itse maksavien asiakkaiden osuutta ja keinoja lisätä hyvinvointiteknologiaa kotona asuville asiakkaille. Lisäksi tarjoajilta pyydettiin toiminnan vaikuttavuuden kehittämis- ja toteuttamissuunnitelma. Tilaajan tavoitteena oli sopimuskauden aikana omaehtoisten ja ennaltaehkäisevien palvelujen lisääminen sekä palveluasumisen ja muiden kuin ryhmäkotimuotoisten tehostetun palveluasumisen paikkojen muuttaminen kotihoidoksi. Tarjoajan tuli esittää suunnitelma keinoista ja menetelmistä, joilla se tulee kehittämään ja toteuttamaan toimintaansa sekä sen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sopimuskauden aikana asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Innovatiivisen hankinnasta tekee kehittämiskumppanuus, laaja yhteistyö hankinnan tarvemäärittelyn tueksi, hyvinvointiteknologian innovaatioihin kannustavat kriteerit sekä tulosperusteisuus. Innovatiivisen hankinnan mukaisesti hankintaa edelsi tiivis yhteistyö tilaajan ja eri sidosryhmien välillä. Yhteistyötä oli tehty Härmälän alueeseen kohdistuneen kehitysprojektin aikana, jolloin eri sektoreiden toimijat ja asukkaat olivat osallistuneet alueensa kehittämiseen. Kehitysprojektin tuloksena hankinnan tarve oli selkeytynyt, ja hankinnan painopiste oli kohdennettu asukkaiden omaehtoista toimintaa ja yhteisöllisyyden tukemista edistäviin ratkaisuihin. Hankinnan konsepti kehittyi

edelleen neuvottelujen ja tarjouspyynnön laadinnan aikana, mikä ilmentää kehittämiskumppanuuden syntyä tilaajan ja tarjoajien välille.

Innovatiivisuuden edistäminen ilmenee myös tilaajan valitsemista keinoista, joilla se pyrki lisäämään teknologian osuutta hankinnassa. Hankinnassa tarjoajia kannustettiin uusien hyvinvointiteknologian ratkaisujen soveltamiseen, koska laadun vertailuissa siihen liittyvistä toimenpiteistä sai lisäpisteitä. Lisäksi kotihoidon palvelukokonaisuuden palvelukuvauksessa oli määritelty, että tuottajalta edellytetään sitoutumista kehittämään palvelua yhteistyössä tilaajan kanssa muun muassa palvelu- ja teknologiainnovaatioiden käyttöön otolla.

Tulosperusteisuus ilmenee edellä esitetystä tilaajan palvelun kehittymiselle asettamasta tavoitteesta sekä toiminnalle asetetuista mittareista. Tavoitteiden saavuttamista seurataan mittareilla, jotka koskevat esimerkiksi kotihoidon asiakkaiden toimintakyvyn muutosta, omaehtoisen toiminnan ja ennaltaehkäisevien palvelujen toimintamallien muutosta ja asiakkaalle tarjottavien itse maksettavien palvelujen määrän kasvua, sekä asiakas- ja omaistyytyväisyyttä ja elämänlaatua. Tarjouspyynnössä oli ilmaistu, että mittareiden sisällöistä ja tasoista voidaan neuvotella sopimuskauden aikana, mikä heijastelee mahdollisuutta kehittää tavoitteita ja palvelusisältöjä tarpeiden muuttuessa. Varsinaisen sopimuskauden päättymisen jälkeen sopimuksen jatkuminen määräytyy tilaajan arviosta sovittujen mittareiden tason saavuttamisesta.

5.2.2 Mielenterveyskuntoutujien palveluasuminen

Mielenterveyskuntoutujien palveluasumisen hankinta toteutettiin vuonna 2012 tilaajaryhmän terveyden ja toimintakyvyn edistämisen ydinprosessissa. Hankintaa suunniteltiin osana neljän kaupungin ja useiden palveluntuottajien muodostamaa julkisten hankintojen kehittämishanketta. Hankinnan kohteena oli mielenterveyskuntoutujien kuntouttava palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen sekä erityishoivaa tarvitsevien tehostettu palveluasuminen 18–65-vuotiaille mielenterveyskuntoutujille. Hankinnan arvo on sitoumuksetta noin 5 miljoonaa euroa vuodessa. Kyseessä on puitejärjestely, jonka sopimuskausi on neljä vuotta ja mahdolliset optiokaudet ovat 1+1 vuotta. Hankinta toteutettiin neuvottelumenettelyllä.

Valintaperusteena oli kokonaistaloudellinen edullisuus, ja vertailuperusteissa hinnan osuus oli 60 % ja laadun osuus 40 % (palveluntuottajan lupaama kuntoutumisprosentti).

Innovatiiviseksi hankinnan tekee siinä sovellettu tulosperusteisuus ja jatkuvaan kehittämiseen kannustava sopimus. Hankinnalla tavoiteltiin aiempaa parempaa asiakasvaikuttavuutta. Palvelukuvauksessa hankinnan yleisiksi tavoitteiksi oli määritelty uudentyyppiset ja innovatiiviset palvelukokonaisuudet, joissa mielenterveysasiakkaiden asumispalveluihin ja kuntoutukseen liittyvä viimeaikaisin tutkimustieto ja osaaminen on huomioitu. Asiakaslähtöisyys ilmenee määrittelystä, jonka mukaan kuntoutus toteutetaan asiakkaan tarpeita vastaavia työtapoja ja menetelmiä käyttäen. Palvelun vaikuttavuuden näkökulma ja tulosperusteisuus ilmenevät määrittelystä, että tilaaja valvoo palveluasumisen palvelujen laatua asiakkaan kuntoutumisen edistymisen näkökulmasta, eikä suoritteiden kuten asumisvuorokausien tai työtoiminnan käyntikertojen näkökulmasta. Tuottajille jäi näin vastuu suunnitella ja toteuttaa parhaaksi katsomansa palvelukokonaisuus, jolla ne saavuttavat lupaamansa kuntoutumisprosentin.

Tilaajan ja sidosryhmien yhteistyötä tehtiin asiakas- ja asiantuntijatilaisuuksissa hankinnan suunnittelun vaiheessa. Asiakasprofiilityöpajojen ja kokemusasiantuntijoiden näkemysten perusteella pyrittiin luomaan hankinnalle sopivia määrittelyjä. Yhteistyön vaalinta näkyy myös palvelukuvauksesta, jossa tilaaja edellytti palveluntuottajilta sopimuskaudella vuorovaikutusta, verkostoitumista ja yhteistyötä asumispalveluyksikön ja muiden toimijoiden kuten järjestöjen ja muiden palveluntuottajien kanssa.

Tarjouspyynnön yhteydessä palveluntuottajilta edellytettiin sitoutumista asiakkaiden hyvinvointia ja toimintakykyä arvioivien mittareiden kehittämiseen ja käyttöönottamiseen yhdessä tilaajan kanssa. Tarkoituksena oli yhdessä palveluntuottajien kanssa sopia yhteisen mittarin käytöstä sopimuskauden alussa. Palveluntuottajien edellytettiin osallistuvan mittareiden kehittämisen ja käyttöönoton kustannuksiin, joista sovittaisiin erikseen yhdessä tilaajan ja palveluntuottajien kanssa.

Sopimuksen kannustinjärjestelmän perustana on tuottajan lupaama kuntoutumisprosentti, joka ilmentää niin kutsuttua lupausperusteisuutta palvelutason määrittämisessä. Tilaaja oli määritellyn kuntoutumisprosenttien vähimmäistasot, joiden kuntouttavan palveluasumisen ja kuntouttavan tehostetun palveluasumisen osalta oli oltava vähintään

30 % ja erityishoivaa tarvitsevien kuntouttavan tehostetun palveluasumisen osalta vähintään 20 %. Vähimmäistasoa ylittävältä osalta tarjottu kuntoutumisprosentti tuotti tarjousten laatuvertailussa lisäpisteitä. Kannustinjärjestelmänä on sopimuskauden pidennys tai mahdollisuus sopimuksen irtisanomiseen sen mukaisesti, miten tuottaja onnistuu asiakkaiden kuntouttamisessa. Bonus oli määritelty siten, että kaksi tuottajaa, joilla uusien asiakkaiden kuntoutumisprosentti on korkein, saavat toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen. Sanktioksi puolestaan oli määritelty, että mikäli luvattu kuntoutumisprosentti jää kahtena peräkkäisenä vuonna alle luvatun, tilaajalla on oikeus irtisanoa sopimus neuvottelujen jälkeen. Bonuksen ja sanktion osalta asiakkaan siirtymisen onnistumista vähemmän tuettuun palveluun seurataan kolmen kuukauden ajan. Bonus ansaitaan, jos kuukauden aikana siirtymisestä esimerkiksi tehostetusta palveluasumisesta palveluasumiseen asiakas ei palaa takaisin tuetumpaan palveluun. Bonusta ei ansaita, jos asiakas palaa takaisin tuetumpaan palveluun. Näin pyrittiin estämään asiakkaan siirtäminen eteenpäin kuntoutumisen kannalta liian aikaisessa vaiheessa bonuksen ansaitsemiseksi.

5.2.3 Kotitori-palveluintegraattori

Kotitori-palveluintegraattorin kilpailutus toteutettiin vuonna 2014–2015 tilaajaryhmän ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitämisen ydinprosessissa. Hankinnan kohteena oli ikäihmisten neuvonta- ja ohjauspalvelut ja palveluintegraattoritoiminta (ns. Kotitori), kotihoidon palvelut, kehittämis- ja koordinoituvastuu Lähitoreista, Lähitoritoiminta Tammelassa sekä lyhytaikaiset kuntoutuspalvelut asumispalveluyksikössä. Hankinnan arvo on noin 6,3 miljoonaa euroa vuodessa. Sopimuskausi on neljä vuotta, ja mahdolliset optiokaudet ovat 1+1 vuotta kahta palvelukokonaisuutta lukuun ottamatta. Hankinnan optioiksi oli asetettu neuvontapalvelut kaikenikäisille asukkaille, tilapäinen kotipalvelu lapsiperheille ja kotona asumisen tukipalveluihin kuuluvat siivouspalvelut Orivedelle.

Hankinta toteutettiin neuvottelumenettelynä. Valintaperusteena oli kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous, ja vertailuperusteissa hinnan osuus oli 70 % ja laadun osuus 30 %. Laatua arvioitiin palvelukokonaisuuksissa muun muassa tarjotun neuvonta- ja ohjauspalvelun vastausprosentin, tarjotun asiakastytyvällisyyden, Kotitorin markkinointisuunnitelman, tarjotun sähköisten yhteydenottojen määrän lisäysprosentin, hyvinvointiteknologia lainaamon/-vuokraamon kehitys- ja toteutusvaiheen suunnitelman,

tarjotun asiakkaiden raskaampiin palveluihin siirtymisen vähenemisen sekä tarjotun sidosryhmien tyytyväisyyden avulla.

Hankinnan innovatiivisuus kohdistui sekä hankintaprosessiin että hankittavan palvelun toteutustapaan. Hankinnassa strategista merkitystä oli integraattorimallin mukaisella toteutustavalla, joka mahdollisti pienten ja paikallisten toimijoiden pääsemisen osaksi palvelutuotantoa. Integraattorimallin mukainen palvelun toteuttamistapa vaikuttaa myönteisesti alueen elinkeinoelämään. Innovatiivisen hankinnan hankinnasta tekivät tulosperusteisuus ja kehittämiskumppanuutta tavoitteleva malli, joiden avulla tilaaja pyrki tarjoamaan monipuoliset kotona selviytymistä tukevat palvelut ikäihmisille. Tulosperusteisuus ilmenee tarjouspyynnön maininnasta, että tilaaja kiinnittää huomiota toiminnan tuloksiin ja laatuun erityisesti palveluintegraattoripalvelujen osalta. Tilaaja määritteli palvelun vähimmäisvaatimukset sekä tavoitteet, jotka koskevat myös palveluntuottajaverkostoa, jonka palveluintegraattori kokoaa ympärilleen vastaamaan muun muassa turva-, kotisairaanhoidon-, siivous-, aterian- ja kauppapalveluista. Tässäkin hankinnassa palveluntuottajat määrittelevät itse toiminnan, joilla ne pääsevät haluttuihin tuloksiin.

Tilaajan ja sidosryhmien yhteistyötä tehtiin hankinnan eri vaiheissa. Entinen tuottaja antoi tietoja hankinnan neuvotteluihin tarjoajien kanssa käytävien keskustelujen lähtökohdaksi. Hankintaa ja palvelukokonaisuuksia suunniteltiin kolmella neuvottelukierroksella. Sen jälkeen tilaaja lähetti alustavan tarjouspyynnön kommenteille tarjoajille, johon tarjoajat esittivät kommenttejaan. Huomioiden perusteella tilaaja pystyi parantamaan määrittelyjä ja näin edistämään hankinnan onnistumista. Tilaaja hyödynsi hankinnan aikana monipuolista asiantuntemusta. Neuvotteluissa oli edustus asiakasohjauksesta ja tietohallinnosta, ja hankinnan eri vaiheissa hyödynnettiin muun muassa sisäisen tarkastuksen, talouden ja riskienhallinnan osaamista.

Kehittämiskumppanuus yhdessä eri toimijoiden ja Tampereen kaupungin kanssa oli asetettu koordinointi- ja kehittäminen -palvelukokonaisuuden tavoitteeksi. Kumppanuuteen perustuvaa kehittyvää mallia määriteltiin siten, että se perustuu onnistumisista palkitsevalle ja negatiivista laatupoikkeamista rankaisevalle hinnoittelulle. Palveluntuottaja oli tarjouksessaan antanut palvelulupauksen hankinnan kannalta

merkittävien tavoitteiden toteutumiseksi, ja luvatus tasosta muodostui bonus–sanktiomallin perusta. Tuottaja sitoutui palvelutaso- (SLA=Service Level Agreement) ja vaikuttavuusmittareiden käyttöön ja niiden yhdessä tilaajan kanssa neuvoteltuihin tavoitetasoihin. Mittareiden mukaisen tavoitetason ja palvelulupauksen ylityksestä palveluntuottaja saa laatupalkkiota sopimusneuvotteluissa sovitulla tavalla, ja tavoitetason tai palvelulupauksen saavuttamatta jättämisestä palveluntuottaja joutuu maksamaan tilaajalle laatusakkoa. Palkkio ja sakko voivat molemmat olla vuositasolla korkeintaan 5 prosenttia kunkin palvelukokonaisuuden kokonaislaskutuksista. Varsinaisen sopimuskauden päättymisen jälkeen sopimuksen jatkuminen määräytyy tilaajan arviosta mittareiden tason saavuttamisessa.

5.2.4 Rantaväylän tunneli-allianssi

Rantaväylän tunnelin allianssiosapuolten hankintaprosessi toteutettiin joulukuun 2011 ja kesäkuun 2012 välisenä aikana. Hankinnan juridisena hankintayksikkönä ja rakennuttajana on Liikennevirasto, ja Tampereen kaupungin edustajana hankinnassa oli tilaajaryhmän kaupunkiympäristön kehittämisen ydinprosessi. Rantatunnelihankkeeseen sisältyy 2,3 kilometriä pitkä maantietunneli ja tunnelin päihin eritasoliittymät. Tilaajan laatima hankkeen kustannusarvio oli 185 miljoonaa euroa ja allianssin tavoitekustannukseksi täsmentyi 180,3 miljoonaa euroa. Tunnelin rakennustyöt ajoittuvat lokakuun 2013 ja kesäkuun 2017 väliselle ajalle.

Hankinnassa innovatiivisuus kohdistui hankittavan palvelun toteutustapaan (allianssimalli) ja hankintaprosessin toteutukseen. Hankinnassa haluttiin löytää tarjoajakonsortio, joka ryhtyy toteuttamaan urakkahanketta niin sanotulla allianssimallilla. Tilaajan strategisena tavoitteena on allianssimallin kautta parantaa rakentamisen tuottavuutta, muuttaa rakentamisen toimintakulttuuria kohti avoimempaa ja luottamukseen perustuvaa toimintatapaa, lopputuotteen valmistuminen nopeammin, laadukkaammin ja edullisemmin sekä innovatiivisuuden ja osaamisen kehittäminen.

Hankinta toteutettiin vaiheittaisena neuvottelumenettelynä (vaiheet: tarjousaika, kahden parhaan tarjoajan valinta, parhaan tarjoajan valinta, kehitysvaiheen allianssisopimuksen allekirjoittaminen). Hankinnan arviointiperusteina kyvykkyyden osuus oli 75% ja hinnan 25%. Tarjouksia arvioitiin valintamenettelyn vaiheesta riippuen eri painotuksilla

näkökulmista, joita olivat hankkeen toteuttamissuunnitelma ja organisaatio, näytöt tuloksellisesta toiminnasta ja virheistä oppiminen, suunnitelma hankkeen tavoitekustannuksen asettamisesta sekä allianssikyky ja johtaminen.

Yhteistyötä sidosryhmien kanssa toteutettiin monella tasolla. Vuoropuheluilla tilaajan ja palveluntarjoajien kesken oli huomattava merkitys ennen hankintaa markkinavuoropuheluissa syksyllä 2011 ja hankinnan aikana työpajojen muodossa valintamenettelyn eri vaiheissa. Tarjoajat alkoivat muodostaa yhteenliittymiä ja tutustuivat hankkeeseen vuoropuheluiden muodossa ennen hankinnan alkua. Neuvottelumenettelyn edetessä järjestettiin työpajoja, joissa tilaaja arvioi tarjoajia arviointikohteittain ja testasi muun muassa konsortion toimintakykyä. Työpajoissa tilaaja sai arvokasta tietoa tarjouspyynnön sisällöistä, ja pystyi tekemään siihen tarvittavia muutoksia. Valtuuston päätöksenteon tueksi tehtiin laaja Rantatunnelihankkeen vaikutusarviointi muun muassa hankkeen työllisyysvaikutuksista.

Hankkeesta heijastuvat vahvasti myös innovatiivisen hankinnan mukaiset kumppanuusajattelu ja tulosperusteisuus. Tilaajan tavoitteena allianssimallin käytöllä oli luoda kumppanuutta ja etsiä parasta ratkaisua esitettyyn tarpeeseen. Allianssissa eri osapuolet eli tilaaja ja palveluntuottaja toimivat yhdessä yhteisesti muodostetussa organisaatiossa. Kehitysvaiheessa sovituista tavoitteista osapuolet ovat yhteisesti vastuussa, joten hankkeen riskit ja mahdollisuudet perustuvat yhdessä saavutettuun tulokseen. Allianssin onnistumista mitataan avaintuloksilla (laatu, turvallisuus, aikataulu, julkisuuskuva), jotka ovat allianssin kannustinjärjestelmän eli bonus-sanktiomallin perustana.

5.3 Innovatiivisten hankintojen johtaminen

Hankintojen johtaminen kohdistuu hankintatoiminnan keskeisiin sisältöalueisiin. Haastattelujen tulokset on luokiteltu hyödyntäen luvussa 3 esiteltyjä hankintoihin liittyviä työvaiheita ja sisältöjä. Luokittelu on rakentunut teorian ja aineiston vuorovaikutuksessa, ja se heijastaa tutkimuksen kiinnostusta erityisesti innovatiivisiin hankintoihin ja kuntakontekstiin. Haastattelujen tulokset ja niiden tulkinta pyritään sitomaan yhteen luontevasti eteneväksi kokonaisuudeksi kuitenkin niin, että tulokset ja tulkinta eivät sekoitu, vaan niiden erillisyyks on selkeää.

Analyysi on päätetty tehdä siten, että hankinnoista saatuja kokemuksia ei ainakaan yleisiltä osin voida paikantaa yksittäiseen hankintaan. Niissä kohdissa, kun esimerkiksi hankintamallin omalaatuisuus on vaatinut, on havaintoja voitu esittää siten, että hankinta on tunnistettavissa. Niissä tapauksissa välitettävä tieto on ajateltu olevan neutraalia, mutta informaatioarvoltaan merkityksellistä. Edellisessä osiossa hankintojen esittely osoitti, että hankintojen taustaideat ovat olleet samankaltaisia: niissä on hyödynnetty yhteistyötä ja vuorovaikutteisuutta hankintaprosessissa, tehty tulosperusteisia määritelmiä ja niitä tukevia sopimuskannusteita, tavoiteltu kumppanuuksia ja lisäksi ne ovat olleet arvoltaan merkittäviä. Kaikki hankinnat oli toteutettu joko neuvottelumenettelynä tai kilpailullisena neuvottelumenettelynä. Näistä lähtökohdista on ajateltu, että hankintojen toteutuksista saatuja kokemuksia voidaan käsitellä toiminto- ja teematasolla. Metodologisia perusteluja ratkaisulle on esitetty osiossa 4.3. Aineiston analyysi etenee seuraavan luokittelun mukaisesti.

Innovatiivisten hankintojen johtaminen	
Palvelujen järjestämisen taso (so. strateginen taso)	
Pitkän aikavälin suunnittelu ja strategiset linjaukset (ml. hankintapolitiikka)	
- esimerkiksi hankintojen rooli palvelujen järjestämisessä, hankinnoilla edistettävät tavoitteet ja sovellettavat periaatteet	
Resursointi	
Organisaation oppiminen ja hankintojen arviointi	
Hankintojen toteuttamisen taso (so. taktinen/hallinnon taso)	
Hankintaprosessin rajapinnat	
Hankintamenetelmät ja -mallit	
Henkilöstön osaaminen ja kehittäminen	
Sopimuksia koskevat asiat	

5.3.1 Pitkän aikavälin suunnittelu ja strategiset linjaukset

Pitkän aikavälin suunnittelun ja strategisten linjausten yhteyteen kuuluu kiinteästi kehittyvien palvelutarpeiden ennakointi ja palvelumuotojen suunnittelu siten, että organisaatiossa voidaan linjata oman tuotannon ja ostopalvelun välisestä suhteesta (ks. kuvio 1). Strategisen tason valinta on niin ikään se, missä määrin omaa tuotantoa halutaan säilyttää esimerkiksi riskien vähentämisen ja kustannusvertailtavuuden vuoksi. Hankintapolitiikka ohjaa hankintatoiminnan menettelytapoja ja linjaa hankinnoilla edistettäviä tavoitteita.

Eräässä hankinnassa huomattiin, että hankinnan aikana tehtävillä valinnoilla tulee olemaan suurta merkitystä kaupungin oman palvelutuotannon asemaan tulevaisuudessa. Hankinnassa tunnistettiin jopa, että päätöksissä oli kyse isoista strategisista muutoksista kyseisen palvelun oman tuotannon suhteen. Hankinnassa oli myös koettu, että kyseisen toimialan mukana olo hankinnan suunnittelussa oli liian vähäistä. Saman hankinnan osalta mainittiin myös, että kaupungin strategisen kehittämisen linjaukset, kuten palvelujen järjestämisen strategiatyö, tulisi kyetä huomioimaan hankinnoissa. Haastateltavan mukaan se tarkoittaisi käytännössä ennakointia siitä, mitä vaikutuksia strategiatyöllä on palvelujen järjestämiseen ja siten hankintojen rooliin osana järjestämistä. Haastattelussa tuli myös esille, että vaikka hankinta olisi hyvin onnistunut tavoitteisiinsa nähden, se voi silti olla jälkeenyäännyt, koska kaupunki kehittyy koko ajan. Haastateltava korosti yhteistyön merkitystä – tiedon jakamista ja siten tietämyksen lisäämistä siitä, mitä hankintatarpeita on ja toisaalta, miten palvelujen on visioitu muuttuvan tulevaisuudessa. Tässä on yhteys myös hankintojen onnistumisen arviointiin.

Strategiset linjaukset ilmaisevat suuntaa, johon hankintatoiminnankin tulisi osaltaan organisaatiota viedä. Pitkän aikavälin suunnittelun ja strategisten linjausten kuuluisi siten antaa suuntaviivoja ja tukea valittujen tavoitteiden toimeenpanovaiheessa. Toisessa hankinnassa havaittiin, että puuttuva linjaus hankinnan kohteesta aiheutti epäselvyyttä kilpailutettavasta kokonaisuudesta. Hankinnassa oli varhaisessa vaiheessa tunnistettu ydinprosessien yhteistyön merkitys. Niin ikään hankinnassa oli tunnistettu mahdollisuus toteuttaa hankinta alun perin aiottua laajempisisältöisenä, jolloin kokonaisuus olisi voinut sisältää useiden eri asiakasryhmien palveluja. Hankinta toteutui lopulta yhden ydinprosessin toimesta ja alkuperäisessä koossaan.

Esitellyistä kahdessa hankinnassa saaduista kokemuksista voidaan päätellä, että mikäli strategisia linjauksia ei ole, niihin liittyviä valintoja joudutaan hankinnan aikana tekemään. Strategisten linjausten selkeys ja tuki voisi mahdollisesti vähentää epävarmuutta, antaa selkänöjaa päätöksenteolle ja vähentää koettua kiirettä hankinnan aikana. Jälkimmäisessä tapauksessa niillä olisi voinut olla merkitystä laajemman, poikkihallinnollisesti rakennetun palvelun synnylle. Vaikutuksia olisi siten voinut olla myös hankintatoiminnan tehokkuudelle, kun palvelut olisi voitu yhdistää samaan hankintaan, mutta toisaalta silloin myös riskit olisivat voineet kasvaa. Edelleen

kokemuksista johtaen voidaan tulkita, että hankinnan suuruuden ja monimutkaisuuden kasvaessa kaivataan linjauksia siitä, millä kokonaisuudella hankintaan edetään. Toisaalta kyky tehdä linjausta riippuu siitä, että eri vaihtoehdot on pystytty tunnistamaan ja viestimään päätöksentekijöille. Hankinnat voivat usein olla tasapainoilua aikataulu- ja resurssipaineiden välimaastossa, jolloin hankinnan monimutkaisuuden kasvattamisesta mahdollisesti koituvat suuremmat riskit voivat realisoitua.

Tiedon merkitys kaikissa hankinnoissa todettiin suureksi. Yhden hankinnan kohdalla mainittiin, että analysoitua dataa tulisi olla käytössä esimerkiksi asiakassegmentointia varten. Analyysien puuttuessa asiakassegmentointi päädyttiin kyseisessä hankinnassa tekemään asiakas- ja asiantuntijatilaisuuksien perusteella. Tosin avoimeksi jäi, oliko ongelma itse datan puutteessa vai analysointiosaamisen tai -resurssin puutteessa. Kaikkien tutkittujen hankintojen aikataulut olivat olleet kiireisiä ja tilanteet ja tarpeet kehittyivät hankinnan aikana, millä luultavasti on vaikutusta myös tiedon tarpeiden monipuolisuuteen. Kokemuksista voidaan päätellä, että tiedolla johtamisen kehittämisellä olisi luultavasti merkitystä hankintojenkin kehittymiseen muun muassa sisäisen tiedonkulun parantumisen ja kehittämisen yhteissuunnittelun mahdollistumisen kautta. Näin voitaisiin esimerkiksi havaita pilotointimahdollisuuksia eli tiettyjen palvelumallien testausta pienemmässä mittakaavassa palvelujen järjestämisen strategisen suunnittelun tueksi. Tiedolla johtamisen rooli ja asemointi suhteessa hankintoihin ovat linjauksia, jotka kuuluvat pitkän aikavälin suunnittelun ja strategisten linjausten luokkaan.

Yksi haastateltava painotti, että hankinnan aikana on tarve tehdä yhteistyötä mahdollisimman laajasti. Kyseinen kokemus tukee jo esille tullutta yhteistyön ja tiedonvaihdon tarvetta. Hankinnan edustaja mainitsi, että kilpailutuksen aikana on tarve hyödyntää muun muassa sisäisen tarkastuksen, talouden ja rahoituksen osaamista. Jotta yhteistyö mahdollistuu, vaatii se haastateltavan mukaan, että hankintojen tarpeisiin olisi olemassa verkostoja eri yksiköistä. Edelleen se vaatisi, että yksiköissä tiedettäisiin, tulevista hankinnoista ja siitä, että tukea tullaan pyytämään. Tässä yhteydessä peräänkuulutettiin hankintojen strategista johtamista kyseisten menettelytapojen luomisessa.

Erään hankinnan toteutuksesta nostetaan esille ulkoisten sidosryhmien kanssa tehtävä yhteistyö hankinnassa. Kyseisen kaltaisissa hankkeissa juridinen hankintayksikkö ja kilpailuttaja ovat organisaation ulkopuolelta, mutta niissä ohjauksen, määrittelyjen ja rahoituksen osalta kunnalla on keskeinen rooli. Kyseinen järjestely vaatii ymmärrystä oman organisaation ulkopuolisten sidosryhmien kanssa tehtävästä yhteistyöstä hankinnan toteuttamisessa ja vaatii mahdollisesti hankintapoliittisia linjauksia resurssien yhdistämisestä, vastuun jakamisesta ja toimintakäytännöistä. Kyse on tällöin muusta kuin yhteishankintayksikkönä tehtävästä hankintayhteistyöstä (mm. Pekkala & Pohjonen 2015, 166–167).

Hankintapoliittisiin linjauksiin kuuluvat tulosperusteiseen hankintaan liittyvät asiat, kuten esimerkiksi linjaukset missä määrin siirrytään suoriteperusteisesta hankinnasta kohti tulosperusteisuutta. Yhdessä haastattelussa nostettiin esille tulosperusteisen lähestymistavan erityispiirteitä. Haastateltava painotti, että hankinnan tarpeen on oltava kristallinkirkas, jotta tulosperusteista hankintaa voidaan hyödyntää. Hän myös painotti, että on tiedettävä, mitä vaikutuksia tulosperusteisella hankinnalla halutaan saavuttaa. Lisäksi haastattelussa mainittiin, että mittareiden puute on tulosperusteisen hankinnan ongelma.

Voidaan päätellä, että vaikutusten täsmentäminen edellyttää osiossa 3.3.1 (kuvio 2) esiteltyjen hankinnoilla aikaansaatavien vaikutusten moninaisuuden ymmärtämistä. Sen jälkeen tarvitaan strategisia linjauksia siitä, mitkä vaikutukset kunnassa halutaan priorisoida, jotta ne voidaan ottaa myös hankintojen vaikuttavuustavoitteiksi. Esimerkiksi paikallistalouden positiivisten vaikutusten maksimointi saattaa osin olla ristiriidassa palvelun laatua koskevien tavoitteiden kanssa. Mittaamisen ongelman ratkomiseksi voidaan esittää jo aiemmin mainittua tiedolla johtamisen integrointia osaksi hankintoja, ja toisaalta selkeyttä halutuista vaikutuksista ja tuloksista. Vain siten voidaan myös kehittää mittareita mittaamaan haluttuja seikkoja.

Onnistunut kokemus yhden hankinnan kokonaistaloudellisen edullisuuden toteutumisesta voidaan nostaa pitkän aikavälin suunnittelun ja strategisten linjausten luokkaan. Hankinnan loppuvaiheessa kilpailivat kaksi korkealaatuista tarjoajaa. Hankinnan onnistuneesti asetettujen vertailuperusteiden johdosta hinta ratkaisi niin, että tarjoajista

huomattavasti halvempi tuli valituksi. Voidaan siis sanoa, että kokonaistaloudellisessa edullisuudessa eli julkisten varojen tehokkaassa käytössä onnistuttiin. Kokonaistaloudellisen edullisuuden tavoitteet kuuluvat vahvasti yleisiin hankintatoiminnalle asetettuihin strategisiin tavoitteisiin. Kokemuksesta voidaan tiivistää, että vertailuperusteiden asettamisessa onnistuminen on hankinnoissa hyvin tärkeä osa-alue.

5.3.2 Resursointi

Resursoinnista kohdentamisesta päättäminen kuuluu strategisen tason päätöksentekoon. Jokaisen tutkitun hankinnan kohdalla tuli selväksi, että resursoinnin niukkuudella oli ollut vaikutusta moniin hankinnan osa-alueisiin.

Yhden hankinnan kohdalla ilmaistiin, että resurssia tarvittaisiin lisää oikeastaan jokaiseen hankintaprosessin vaiheeseen valmistelusta hankinnan toteuttamiseen ja etenkin sopimuksen ja asetettujen mittareiden seurantaan. Haastattelussa saatujen tietojen mukaan nykyisin vaikutusten seuraamiseen ja analysointiin ei ole riittävää resurssia. Tässä yhteydessä tuli myös ilmi näkemys, että vähäisellä resursoinnilla kaupunki ottaa mainituissa asioissa riskejä. Resursoinnin kannalta on myös huomioitava haastateltavan toteamus, että jos sopimuskauden aikaista toimintaa ehditsi seuraamaan, siitä voisi ammentaa parempia ideoita, mikä edelleen voisi tuottaa vielä parempia tuloksia hankintoihin.

Toisessa hankinnassa koettiin, että sopimuskauden aikainen kehittäminen on jäänyt vähäiseksi, vaikka sitä hankintavaiheessa toivottiin ja tavoiteltiin. Syyksi mainittiin, että kaupungin olisi pitänyt olla aloitteellisempi. Tilaajalla oli esimerkiksi ollut idea koulutuspäivän järjestämisestä tuottajille, mutta resurssia sen järjestämiseen ei ollut. Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että innovatiivisissa hankinnoissa usein tavoiteltava sopimuksen aikainen kehittäminen vaatii myös tilaajalta aktiivisuutta. Menestyksekkäs kehittäminen perustuu yhteistyöhön sopimuskaudella ja on yhtäläillä molempien osapuolten vastuulla kumppanuuksia tavoiteltaessa (taulukko 1). Asian tiedostaminen voisi auttaa resurssien allokointipäätöksiä tehtäessä.

Resursointi liittyy oleellisesti myös mahdollisuuteen hyödyntää innovatiivisia hankintamenetelmiä ja -malleja. Yhdessä haastattelussa todettiin, että mahdollisuus esimerkiksi tulosperusteisen hankinnan ja innovatiivisuuden syvällisempään mietintään hankinnan yhteydessä voisi tuottaa parempia tuloksia. Haastateltavan mukaan esimerkiksi syvällisempää pohdintaa voisi vaatia se, miten tulostasot kannattaa asettaa, ja mitkä tulokset ilmentävät tavoitteiden suuntaan kulkemista.

Mahdollisuuteen hyödyntää hankintamallien potentiaalia ilmeni resursoinnin näkökulmasta myös muita huomioita. palveluintegraattorin hankinnassa hankintamalli mahdollisti pienten yritysten pääsyn tuottajiksi, mikä koettiin strategisesti merkitykselliseksi asiaksi, koska sillä on myönteistä vaikutusta paikalliseen elinkeinoelämään. Kyseisten palvelujen aiemmissa hankinnoissa ei haastateltavan mukaan pienillä toimijoilla ole useinkaan ollut mahdollisuuksia osallistua. Haastateltavan mukaan hankinnassa olivat läsnä monimutkaisuus ja kiire. Tästä voidaan tulkita, että kyseisen hankinnan potentiaalinen positiivinen vaikutus elinkeinoelämälle lienee osin riippuvainen hankinnasta vastuullisten kyvystä luovia monimutkaisen hankintakokonaisuuden ja aikataulupaineiden keskellä, ja siten saada hankinta onnistumaan tavoitteiden mukaisesti. Jos kyettäisiin ennalta arvioimaan hankinnalla olevat mahdolliset kerrannaisvaikutukset ja hankinnan strateginen tärkeys, hankintaprosessiin voitaisiin ohjata tarvittava määrä panoksia. Näin voitaisiin edesauttaa onnistumista ja haluttujen tulosten saavuttamista ja vähentää riskejä. Yksilön näkökulmasta se auttaisi työkuorman jakamisessa ja paremmassa hankinnan hallinnassa.

Integraattorimallin osalta voidaan yksilöidä myös resursointiin ja hankintaprosessin painopisteisiin liittyvä huomio. Haastateltavan mukaan sopimussuhteen syntyminen vain palveluintegraattorin kanssa helpottaa aikanaan sopimuksen seurannan vaihetta, mutta kilpailuttamisvaihe on perinteistä monimutkaisempi. Kokemuksesta voidaan tulkita, että hankintojen resursointia voisikin mainitulla tavalla tarkastella hankinnan elinkaaren eri vaiheissa. Vaikka jonkin hankinta- tai sopimusmallin luomisen vaihe on raskas, voivat mallin edut voivat tulla ilmi toisessa vaiheessa hankinnan elinkaarta esimerkiksi sujuvuutena, ajan säästönä ja helpompana hallittavuutena.

Yhden hankinnan haastattelussa otettiin kantaa myös innovatiivisen hankinnan suunnitteluvaiheen kustannuksiin suhteessa hankinnan hintaan. Haastateltavan näkemyksen mukaan hankinta- ja valmisteluvaihe on ajateltava investointina: valmisteluun ja hankinnan vaiheeseen panostamisen pitäisi johtaa 10 prosenttia edullisempaan kustannukseen sopimuksessa, kuin mihin muutoin olisi päästy. Siitä syystä haastateltavan mukaan etenkin monimutkaisten hankkeiden valmistelussa tuesta ja valmennuksesta ei kannattaisi säästää.

Päätelmänä voidaan sanoa, että etenkin innovatiivisissa hankinnoissa resursoinnin näkökulmasta suunnittelun vaihe on monesti intensiivisin ja resursseja kuluttavin. Toisaalta sopimustyyppistä riippuen myös sopimuskauden aikaisen toimintaan kohdistuu uudenlaisia toimintavaatimuksia myös tilaajalle. Sen vuoksi sopimuksen seurannan riittävä resursointi on merkityksellistä asetettujen tavoitteiden saavuttamisen seurannan ja toiminnan kehittämisen kannalta yhdessä tuottajan kanssa. Resursointipäätösten teossa voisi edellisten näkökulmien valossa auttaa hankinnan vaikutusten ja kustannusten perusteellisempi pohdinta ja hankinnan elinkaarensa aikana vaatiman työmäärän konkretisoiminen. Ylipäänsä hankintojen *kehittämisen resursoinnilla* hankinnan asiantuntijoilla olisi mahdollisuus hankintakokemustensa analysointiin, keskinäiseen tiedonvaihtoon ja sen perusteella oppien hyödyntämiseen tulevissa hankinnoissa. Tässä on yhteys myös seuraavaksi käsiteltävään organisaation oppimisen osioon.

5.3.3 Organisaation oppiminen ja hankintojen arviointi

Hankinnoista voidaan oppia, kuten eräässä haastattelussa tuli ilmi. Haastateltava kertoi, että hankinnan kautta kuntaorganisaation saatiin yrityksiltä hyviä käytäntöjä, joita kaupungin oman tuotannon toiminnassa ajateltiin hyödynnettävän. Hankintoihin ja hankintaprosesseihin liittyvä tiivis yhteistyö markkinoiden kanssa johtaa tiedon vaihtoon, ja edellä mainitussa tapauksessa yksityisen sektorin käytäntöjen arvioitiin kehittäneen myös kunnan omaa toimintaa.

Toisessa haastattelussa mainittiin, että tulos- ja vaikuttavuusperusteista hankintaa on ajateltava koko järjestelmän oppimisprosessina. Hankinnassa oli tunnistettu, että avainasemassa ollut tapa tarjota palvelua oli valtakunnallisestikin uusi asia. Siksi oli havaittu, että tarjoajille oli uusi asia tarjota palvelujaan tarjouskilpailussa siten, kuin

hankintayksikkö oli määritellyt. Haastateltava mainitsi, että kyseisessä tilanteessa on tilaajan kuitenkin luotettava tarjoajien kykyyn omaksua uusi tapa osallistua hankintaprosessiin.

Aiemmin tässä tutkimuksessa hankintatoimen kehittymisen arviointiin esitettiin Telgenin ym. (2007) tasot: mitä kehittyneempää hankintatoiminta on, sitä suuremmassa määrin hankinnat nähdään julkisten politiikkojen edistäjinä. Bailyn mukaan kehittyneimmillään hankinnoilla saadaan aikaan strategisia hyötyjä, kun niissä kyetään huomioimaan kokonaistaloudellisuuden elementit arvon tuotannossa (Baily ym. 2015, 32). Näistä näkökulmista voidaan mainita uudelleen jo edellä esitetty onnistuminen osuvan hankintamallin käytössä. Integraattorimalli oli mahdollistanut pienten yritysten pääsyn osaksi palvelutuotantoa ja sen hankinnasta vastannut asiantuntija koki positiiviseksi asiaksi alueen elinkeinojen kannalta. Kyseinen hankinta ilmentää kehittyneellä tasolla olevan hankintatoiminnan tilaa, kun hankinnalla kyetään aikaansaamaan strategisesti tärkeäksi koettuja kerrannaisvaikutuksia. Tähän liittyen voisi tutkia, minkälaiseen strategisen (poliittisen) tason linjaukseen kyseisen hankintamallin käyttö ja paikallistalouteen kohdistuvien kerrannaisvaikutusten tavoittelu perustui.

5.3.4 Hankintaprosessin rajapinnat

Hankintojen toteuttamisen tason ensimmäiseksi sisältöalueeksi otetaan hankintaprosessin rajapinnat. Hankintaprosessin rajapinnoilla viitataan niihin sisäisiin ja ulkoisiin sidosryhmiin, joiden kanssa hankintayksikkö on vuorovaikutuksessa hankinnan aikana ja joihin hankinnalla on vaikutusta. Tämä osio pitää sisällään huomioita esimerkiksi hankintaprosessissa tarvittavista yhteistyötahoista ja kontakteista ja sisältää huomioita muun muassa neuvottelujen vetämisestä.

Jokaisessa hankinnassa yhteistyöllä sidosryhmien kanssa oli merkitystä hankinnan toteuttamisessa. Ennen hankintaa esimerkiksi tietojen saaminen sen hetkiselältä palveluntuottajalta mahdollisti muun muassa mittareiden lähtötasojen asettamisen uudelle hankintakaudelle. Tässä yhteydessä mainittiin onnistumisen edellytyksenä avoimuus tilaajan ja tuottajan välillä, joka haastateltavan mukaan kumpuaa sopimuskaudella syntyneistä hyvistä suhteista.

Palvelun arkea tuntevien työntekijöiden mukaan ottaminen hankintaan mainittiin, jotta arjen työhön vaikuttavia ratkaisuja esimerkiksi tilojen käytön tai tietojärjestelmien kirjauskäytäntöjen osalta voitaisiin ottaa jo tarjouspyynnön määrittelyissä huomioon. Eräässä hankinnassa koettiin onnistumiseksi tarjousten pisteyttäminen laaja-alaisen ryhmän toimesta, jossa mukana oli ollut palvelun käyttäjiä, tilaajan asiantuntijoita sekä asiakasohjaajia. Muita haastatteluissa mainittuja yhteistyötahoja hankintojen aikana olivat hankintakonsultit, juristit, kustannusasiantuntijat, puolueeton tarkkailija ja johtamistaidon asiantuntija.

Yhteistyö ja vuorovaikutteisuus näkyivät myös kilpailuttamismenettelyn aikaisissa neuvotteluissa. Osassa hankintoja neuvotteluja pidettiin onnistuneina ja antoisina ja todettiin, että neuvottelujen tuloksena syntyi uusi idea tai palvelu, joka vastasi paremmin asiakastarpeeseen. Kyseessä on tällöin ollut yksi innovatiivisen hankinnan tavoitteellisimmista ilmiöistä, eli yhteiskehittämisen tuloksena syntyvä uusi, aiemmin tuntematon tuote tai palvelu, jolla arvioidaan parhaiten vastattavan esitettyyn tarpeeseen. Neuvottelujen ja vuoropuhelujen merkitys innovatiivisissa hankinnoissa onkin nimenomaan siinä, että niiden avulla on *mahdollista* luoda edellytyksiä keskinäisen ymmärryksen kasvulle ja siten paremman palvelun synnylle. Toisaalta yhdessä haastattelussa mainittiin, että hyvinvointiteknologian ratkaisuja oli neuvotteluvaiheessa painotettu, mutta niiden osuus palvelun toteutuksessa oli lopulta toivottua pienempi. Tämä osoittaa, että vaikka neuvottelujen kautta pyritäisiin rakentamaan yhteistä ymmärrystä hankinnasta ja palvelun tavoitteista, ei kaikkiin tavoitteisiin hankinnoissa kuitenkaan välttämättä päästä.

Lisäksi useissa hankinnoissa oli neuvotteluvaiheessa keskusteltu tarjoajien kanssa esimerkiksi hinnan ja laadun välisestä suhteesta hankinnassa ja laadun kriteereistä. Keskustelun pohjana eräässä hankinnassa oli käytetty ennakkomateriaalia, johon tarjoajilta pyydettiin neuvotteluissa kommentteja. Hankinnan ratkaisuihin oli siis keskusteltu ja niitä oli rakennettu yhdessä. Toisaalta eräässä hankinnassa oli koettu, että palveluntuottajien kanssa saattoi ajoittain olla vaikeuksia ajatusten kohtaamisessa siinä, keskusteltiin palvelusta yleisemmällä tasolla vai asiakastasoisista ongelmista.

Yhteistyöllä kaupunkiorganisaation sisällä kerrottiin myös olevan merkitystä. Oman organisaation henkilöiden sitoutuminen oli varmistanut erään hankinnan aikataulussa pysymisen ja yhteistyö oli koettu hyväksi tilaajan, tietohallinnon ja kilpailuttajan kanssa. Lisäksi jo aiemmin strategisen suunnittelun osiossa mainittiin erään toisen haastateltavan näkemys organisaation sisäisten resurssien hyödyntämisestä. Haastateltava mainitsi, että kilpailutuksen aikana on tarve hyödyntää muun muassa sisäisen tarkastuksen, talouden ja rahoituksen osaamista, ja että kyseisiä verkostoja olisi perustettava hankintojen tarpeisiin.

5.3.5 Hankintamenetelmät ja -mallit

Kaikki tutkitut hankinnat oli toteutettu joko neuvottelumenettelynä tai kilpailullisena neuvottelumenettelynä. Hankintojen alussa oli yleisesti pidetty tarjoajille suunnattuja hankintainfoja tai markkinavuoropuhelutilaisuuksia. Tilaisuuksissa kerrottiin tilaajan tavoitteista, joten potentiaaliset tarjoajat tutustuivat näin hankkeisiin. Eräässä hankinnassa yrityksiä rohkaistiin tässä vaiheessa suunnittelemaan palvelukonseptinsa esitettyihin tarpeisiin vastaavaksi. Kyseisestä menettelytavasta haastateltava käytti nimitystä kehittämiskumppanuus, koska konseptin kehittäminen jatkui myöhemmin kumppanuudessa neuvottelujen ja tarjouspyynnön laadinnan aikana. Toisessa hankinnassa tarjoajien havaittiin alkavan muodostaa yhteenliittymiä jo markkinavuoropuheluvaiheessa. Yhtä hankintaa edelsi erillinen aluekehityshanke, jossa yhdessä alueen toimijoiden kanssa määritellyt tarpeet täsmensivät hankinnan kohdetta ja tavoitteita.

Neuvottelumenettely on lähtökohdiltaan vuorovaikutteinen tapa työstää hankintaa. Esimerkiksi alustavia tarjouspyyntöjä oli lähetetty kommentteille tarjoajille. Erään hankinnan kilpailuttamisvaiheen työpajoissa tilaaja sai arvokasta tietoa tarjouspyyntöön tehtävistä ratkaisuista. Työpajoissa oli haasteena, että tilaaja ei saisi esittää eri tietoja eri tarjoajille tai esittää ideoita, joita on tullut ilmi edellisen tarjoajan pajassa. Suullisesti tulleita ideoita ei voida myöskään voitu ottaa huomioon virallisissa arvioinneissa.

Neuvottelumenettely mainittiin työllistäviksi useiden, jopa neljän, neuvottelukierroksen, materiaalin määrän, laadun kriteerien määrittämisen haastavuuden sekä neuvotteluissa esitettyjen kommenttien, kysymysten ja vastausten muistamisen ja reflektoinnin vuoksi. Erityistä osaamista vaativaksi mainittiin oleellisten seikkojen löytäminen materiaaleista

ja tarjouspyynnön jalostaminen niiden pohjalta, sekä palvelukuvauksien jatkuva viilaaminen. Hintaliitteiden laatiminen mainittiin myös vaikeaksi ja aikaa vaativaksi esimerkiksi pohdittaessa, miten hinnat pyydetään ilmoittamaan ja mille palvelulle hinta pyydetään. Arviointikriteerien asettaminen oli koettu vaikeaksi hankkeessa, joita ei ole ollut Suomessa monta. Esimerkiksi henkilöiden pätevyysvaatimukset voivat olla tarjoajille vaikeita täyttää, mikä on otettava määrittelyissä huomioon. Samassa hankinnassa oli tehty huomio, että useasta vaiheesta koostunut hankintamenettely oli raskas prosessi sekä tilaajalle että tuottajille, ja sitä pitäisi pystyä keventämään. Laadun arviointiin kaivattiin myös yksinkertaistamista.

Yhdessä hankinnassa oli järjestetty tarjoajille palautetilaisuuksia, joissa pudonneet tarjoajat kertoivat olleensa tyytyväisiä neuvotteluprosessiin isosta panostuksestaan ja putoamisestaan huolimatta, ja kertoivat hyväksyvänsä tilaajan kriteerit. Hankinnasta ei siten myöskään tullut valituksia. Toisessa hankinnassa erillistä palautetilaisuutta ei ollut järjestetty, mutta tarjoajat olivat muuten halunneet antaa palautetta hankinnasta. Tilaaja sai kiitosta neuvottelujen valmistelusta ja siitä, että se oli tuonut odotuksensa hyvin esiin, tarjonnut tietoa tarjoajille sekä toiminut tasapuolisesti. Kokemuksista voidaan päätellä, että hankinnan toteutuksella on merkitystä siinä, millaisen kuvan se jättää tarjoajille kaupungin tavoista toimia yhteistyössä niiden kanssa. Käytännöillä ja hankinnassa syntyvällä hengellä voi olla merkitystä myös tilaajan maineelle sekä tarjoajien osallistumisinnokkuudelle tulevissa hankinnoissa.

Eräässä hankinnassa tilaaja esitti lain määrittämät reunaehdot tulosperusteisen hankinnan lähtökohdaksi. Tuottajille annettiin vapaus itse määritellä palvelun tuottamistapansa, mutta haastateltavan mukaan ne eivät täysin osanneet käyttää väljyyttä hyväkseen. Hankinnassa käytetty niin sanottu lupausperusteisuus, eli tuottajan lupaama tulostaso, oli tuottajille uutta ja tulostasolupaukset vaihtelivat hankinnan alkuvaiheessa 10–90 prosentin välillä. Kilpailutuksen edetessä havaittiin, että kirjallisten esitysten perusteella paras tarjoaja ei ollut miettinyt palvelun toteuttamista käytännössä, koska hankinnassa oli mahdollistunut niin sanottu kirjoituskilpailu. Haastateltava kertoikin, että tulosperusteinen hankinta ei ole yksiselitteistä. Tuottaja ei hänen mukaansa välttämättä ole huono, vaikka se ei saavuta lupaamaansa tulostasoa. Lupauksen asettamisessa on voinut olla vaikeuksia. Hankinnassa oli tunnistettu, että lupaus on tehty sen hetkisen

tiedon ja potilasaineksen varassa. Haastateltava kertoi jääneensä miettimään, miten toimitaan, jos ”asiakasaines” muuttuu sopimuskauden aikana, eivätkä tulostasot sinänsä enää ole verrattavissa alkuperäiseen tilanteeseen.

Rantatunneli-allianssista haastateltu henkilö totesi, että hankinnoissa toteutusmuoto on aina mietittävä hankinnan kohteen mukaisesti. Haastateltavan mukaan perinteisemmän hankintatavat soveltuvat tilanteisiin, joissa ei ole suuria riskejä ja liikkuvia osia. Samalla hän myös totesi, että toimialan perinteinen ja laajasti käytetty urakkamuotoinen tapa kilpailuttaa olisi mitä todennäköisimmin johtanut hankalaan sopimusvaiheeseen. Allianssimallissa eri osapuolet sitoutuvat yhteisiin moraalisiin ja eettisiin toimintaperiaatteisiin, jotka osaltaan helpottavat ongelmien ratkointia. Haastateltavan mukaan kyseisiä toimintaperiaatteita voisi soveltaa hankintoihin yleisemminkin, millä tavoiteltaisiin eri osapuolten sitoutumista työskentelemään hankkeen edun mukaisesti.

5.3.6 Henkilöstön osaaminen ja kehittäminen

Jokainen tutkittu hankinta oli suuruusluokaltaan iso ja hankinnan kohteeltaan merkityksellinen kunnan tehtävien hoitamisen kannalta. Eräässä hankinnassa mainittiin, että valtavan ison hankinnan kokonaisuuden ja monimutkaisten asioiden ymmärtäminen asettaa haastetta valmistelijoille. On mahdotonta huomioida ennalta kaikkea, joten hankinnassa jouduttiin sietämään epävarmuuksia ja sitä, että ratkaisujen vaikutuksia ei tiedetä.

Kiireeseen ja ajankäyttöön liittyvät seikat voidaan nostaa myös henkilöstön osaamisen ja kehittämisen luokan havainnoksi. Tulkitsin, että hankinnan monimuotoisuus yhdistettynä kiireeseen oli läsnä jokaisessa hankinnassa, vaikka eksplisiittisesti se ilmaistiin kolmessa hankinnassa. Kahdessa hankinnassa mainittiin työmäärän olleen liiallinen. Lisäksi yhdessä hankinnassa mukana olleita henkilöitä vaihtui eikä sopimuksen teon vaiheessa ehditty olla tarpeeksi mukana. Eräässä toisessa hankinnassa mainittiin esimerkiksi, että arviointipöytäkirjojen teko oli vaativaa ja niitä tehtiin ilta- ja viikonlopputoiminä, koska tunnistettiin, että pienikin virhe arvioinneissa voi olla kohtalokas. Ajankäytön hallinta oli koettu haastavaksi ja työaika ei riittänyt. Haastateltava kertoi, että valmistelijalta tällainen hankinta vaati rohkeutta ja venymistä, vaikkakin hankkeena se oli mielenkiintoinen ja antoisa. Kolmannessa hankinnassa vastuusuunnittelija mainitsi, että hän oli valmistellut

hankintaa muiden töiden ohessa yhden syksyn ajan, ja oli keväällä ollut kahden kuukauden ajaksi irrotettuna kyseistä hankintaa varten. Hän mainitsi, että ajankäyttöä tulisi tarkistaa myös resursoinnin näkökulmasta, ja lisäsi myös, että käytännössä yhden ihmisen on vaikea sovittaa yhteen isojen, palvelua koskevien linjausten tekemistä ja pieniä asiakirjojen viilauksiin liittyviä töitä.

Osaamisen karttumiseen ja yksilön oppimiseen liittyy myös havaintoja. Eräs haastateltava sanoi, että tulostavoitteiden määrittelemistä oppii tekemällä. Hän oli vielä tässä hankinnassa kokenut tulosperusteisen hankinnan aikaa vieväksi, koska se oli täysin uutta. Toinen haastateltava mainitsi asian, joka tuotiin esille jo aiemmin resursoinnin kohdassakin: yksilön oppimiselle olisi merkitystä sillä, mikäli palvelutoimintaa ehtisi sopimuskaudella seuraamaan. Siitä voisi ammentaa parempia ideoita tuleviin hankintoihin, mikä edelleen voisi johtaa parempia tuloksiin hankinnoissa.

Eri ihmisten osaamisen hyödyntäminen mainittiin monessa haastattelussa ideoiden lähteeksi. Mainittiin esimerkiksi, että vastaavia hankintatoteutuksia tehneiden kanssa olisi ollut hyvä käydä keskusteluja, koska kokemuksista olisi saanut tukea omalle työlle. Lisäksi eräs haastateltava mainitsi, että monipuolisen osaamisen hyödyntäminen oli keskeinen hankinnan onnistumisen edellytys.

5.3.7 Sopimuksia koskevat asiat

Yhdessä hankinnassa oli saatu paljon kokemuksia tulosperusteisen hankinnan sopimuskannusteista. Haastateltavan mukaan sopimukseen luotava bonus-sanktio voi olla liian abstrakti, jos bonukseksi asetetaan toistaiseksi voimassaoleva sopimus. Myös sopimuksen irtisanomismahdollisuus sanktiona voi olla liian abstrakti. Haastateltava perusti näkemyksensä siihen, että jostain syystä tuottajat eivät ole sitoutuneet toiminnan kehittämiseen odotusten mukaisesti sopimuskaudella. Sanktioksi parempi voisi hänen mukaansa olla euromääräinen sanktio, mutta toisaalta tarjoaja ottanee sen riskin huomioon tarjouksensa hinnoittelussa. Kuitenkin haastateltava oli havainnut hankinnan neuvotteluvaiheessa, että raha bonuksena ei motivoinut tuottajia, ja sen kirjauskäytännöt voivat olla yrityksille vaikeita.

Hankittavalle palvelulle asetettavista mittareista mainittiin useassa haastattelussa. Esimerkiksi mainittiin, että on haastavaa miettiä mittarit, jotka mahdollistavat uudenlaisen konseptin synnyn. Yhden hankinnan edustaja mainitsi, että sopimuksen aikana voi käydä niin, että mittarin tulkinta hämärtyy. Tulkinnassa voi siis tulla vastaan epäselvyyksiä, vaikka sopimuksen teon aikaan mittarista koettiin olleen yhteisymmärrys. Kyseisessä hankinnassa toteutuneita tulostasojä oli käsitelty kerran vuodessa tilaajan ja tuottajan johdon kesken. Toisessa tulosperusteisessa hankinnassa päädyttiin mittareihin, joista oli saatavilla lähtötiedot, koska uusien mittareiden asettaminen olisi voinut siirtää tuottajien riskiä hintoihin. Lähtötasot tuotiin hankinnan neuvotteluissa tiedoksi tuottajille.

Sopimuksen aikaisen toiminnan onnistuminen riippuu yhden haastateltavan mukaan käytännöistä, joissa yhdessä tuottajan kanssa nostetaan keskusteluun asioita ja parannetaan palvelua. Tällaisia käytäntöjä ovat esimerkiksi säännölliset sopimuseurannat ja kehittämisen ohjausryhmät. Niin ikään haastateltava mainitsi, että tuottajalla on vaikutusta seuraavan kilpailutussyklin onnistumiseen. Kun sopimuskaudella tilaajan ja tuottajan välille on muodostunut strukturoitua toimintaa ja hyvät suhteet, voivat luottamus ja avoimuus johtaa esimerkiksi tuottajan halukkuuteen luovuttaa erilaisia tietojaan seuraavan hankinnan suunnittelun tueksi. Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että sopimuskauden onnistumisella lienee vaikutusta seuraavankin hankinnan onnistumiseen tai ainakin hankintaprossin sujuvuuteen.

Sopimuskauden aikaisen toiminnan onnistumiseen liittyy myös toisessa hankinnassa saatu kokemus. Haastateltavan mukaan kaupungin oman tuotannon ja palveluntuottajan yhteistyö on tärkeää esimerkiksi yhteisen suunnittelun ja palaverien muodossa, koska osa asiakkaista on yhteisiä. Tästä voidaan päätellä, että asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien tuottamisessa on merkitystä eri toimijoiden keskinäisellä yhteistyöllä riippumatta siitä onko toimija ulkoinen vai sisäinen. Silloin myös tällaisten yhteistyökäytänteiden rakentamiseenkin tulisi luultavasti johtamisen näkökulmasta kiinnittää huomiota.

Eräs haastateltava toi esille, että palveluntuottajalle on jätettävä oma pelivaransa koota palvelunsa ennen sopimuskauden alkua. Allianssihankinnassa sopimuksen syntymisen jälkeen havaittiin, että tuottaja pääsi nopeasti työhön kiinni ja toiminta tuotti paljon uusia,

kehityskelpoisia ideoita. Allianssille oli jätetty väljyyttä hyödyntää asiantuntemustaan ja näkemyksiään. Kyseinen malli kannustaa toimijoita ideoimaan ja innovoimaan, koska kaikki hyötyvät hyvistä ideoista yhdessä. Allianssissa haasteeksi mainittiin sopimuksen kaupallisen mallin pohdinta, eli ratkaisut esimerkiksi siitä, mitkä ovat korvattavia kustannuksia ja mitä tarjoajan pitää sisällyttää palkkioonsa.

5.3.8 Yhteenveto

Palvelujen järjestämisen taso (so. strategisten linjausten taso)

→ *linjaukset, joihin hankintojen toteuttaminen voidaan perustaa*

- palvelujen järjestämisen strategiset linjaukset: visiot palveluista tulevaisuudessa, palvelujen laatutaso, oman tuotannon ja ulkoisen tuotannon suhde
- tavoitteiden asettaminen ja linjaukset innovatiivisten hankintojen mukaisista toimintatavoista (esim. tulosperusteisen hankinnan periaate)
- hankinnoilla aikaansaatavien vaikutusten ymmärtäminen ja kunnan tavoitteiden priorisointi (ks. kuvio 2)
- tiedolla johtamisen integrointi hankintojen johtamiseen
- hankintojen organisointia koskevat linjaukset, esim. hankintojen toteutus moniosaajista koostuvissa tiimeissä ja verkostoissa
- riskien hallinta ja hankintojen potentiaalin hyödyntäminen riittävästi resursoimalla hankintaa elinkaarensa aikana (ml. aidon asiakastarpeen määrittäminen, tulosten ostaminen, hankinnoista oppiminen, kumppanuuksien rakentaminen ja ylläpitäminen, sopimusseuranta).

Hankintojen toteuttamisen taso (so. taktinen/hallinnon taso)

→ *tavoitteiden muuntaminen hankinnan avulla palveluksi/ratkaisuksi, joka vastaa tarpeisiin ja tuottaa haluttua vaikuttavuutta*

- sidosryhmien kanssa tehtävän varhaisen ja aktiivisen yhteistyön merkityksen ymmärtäminen ja sen hallinta: yhteyksien rakentaminen organisaation sisällä ja ulkopuolella
- hankinnan kompleksisuuden ja epävarmuuden vaatimien toimenpiteiden hallinta: dialogi, monipuolisen osaamisen hyödyntäminen, sopimustekniset ratkaisut riskien jakamiseksi, luottamuksen rakentaminen sopimuskaudella
- hankintaprosessin vaihteellisuuden ja kriittisten vaiheiden hallinta (ml. ajankäyttö ja resursointi)
- hankintamenettelyjen hallinta ja niiden luova käyttö (ml. ehdottomien vaatimusten ja laadun vertailuperusteiden määrittäminen, hintojen pyytäminen, tarjousten arviointi, neuvottelujen vetäminen)
- sopimuskaudella palvelukokonaisuuden koordinointi ja yhteistyökäytänteiden luonti palveluketjussa
- rohkeus ajatella toisin, epävarmuuden hyväksyminen ja kokeilumyönteisyys.

Kuvio 4. Yhteenveto: Näkökulmia innovatiivisten hankintojen johtamiseen.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Innovatiivisia julkisia hankintoja käsittelevän tutkimuksen teossa on tullut esiin toistaiseksi vähäinen aihepiirin tutkimus etenkin suomalaisessa kontekstissa: esimerkiksi innovatiivisten hankintojen käytännön toteutuksia on kirjallisesti dokumentoituina vasta muutamia (kuten Pelkonen & Valovirta 2015 ja Uudenmaan liitto 2014). Tutkimuksen tekoa on ohjannut tutkijan näkemys siitä, että julkisesta ostotoiminnasta on tarpeen muodostaa uutta ymmärrystä siinä kontekstissa ja niiden arvojen vallitessa, mitä julkisten palvelujen järjestämiseen tänä päivänä liittyy. Puhutaan asiakaslähtöisyydestä, kumppanuuksista ja arvontuotannosta verkostoissa, kun julkisella sektorilla koetaan suurta toimintatarpeiden ja resurssien välistä epäsuhtaa ja paineita kustannusten vähentämiseksi. Tavat joilla julkisia palveluita järjestetään ja hankitaan, ovat jo niihin käytetyn rahallisen arvon suuruuden vuoksi merkittävässä roolissa kyseisten tavoitteiden saavuttamisessa. Julkiset hankinnat tapana järjestää palveluita on monimuotoinen kokonaisuus, ja niitä olisi kyettävä ymmärtämään hankintojen potentiaalin valjastamisen näkökulmasta.

Tässä tutkimuksessa on pyritty ymmärtämään innovatiivisiin hankintoihin liittyviä käytäntöjä suomalaisessa kuntakontekstissa. Tutkimuskysymyksiksi oli asetettu, mitä piirteitä innovatiivisilla hankinnoilla on, ja mitä huomioitavaa innovatiivisten hankintojen toteutuksista saaduista kokemuksista voidaan esittää niiden johtamiselle. Kysymyksiin on vastattu esittelemällä Tampereen kaupungin tilaajaryhmän innovatiivisia hankintoja vuosilta 2012–2015, ja kartoittamalla kyseisten hankintojen kokemuksia muun muassa onnistumisten ja vaikeuksien näkökulmista realistisen arvioinnin viitekehystä soveltaen.

Innovatiiviset hankinnat määriteltiin tässä tutkimuksessa uusien tai paranneltujen tuotteiden tai palvelujen ostamiseksi taikka uudennaisiksi tavoiksi toteuttaa hankintaa prosessin eri vaiheissa. Innovatiivisen tai älykkään ostamisen ajatus puolestaan kummunnee yhtäältä julkisen hallinnon legitimizeetti- ja tehostamisvaatimuksista, jolloin julkisella rahalla pyritään maksimoimaan vaikuttavuus ja arvo asiakkaalle, yhteiskunnalle ja julkiselle organisaatiolle. Toisaalta painottaessaan yhteistyön ja vuorovaikutuksen merkitystä innovatiiviset hankinnat ilmentävät uuden julkisen hallinnan mukaista

ajattelua asiakaslähtöisyydestä ja verkostojen ja kumppanuuksien hyödyntämisestä parempien palvelujen järjestämisessä. Oikeastaan näihin näkökulmiin liittyy johdannossa esitetty näkemys, että innovatiiviset hankinnat ovat käytännön ilmentymiä älykkään julkisen organisaation toiminnasta.

Tässä tutkimuksessa innovatiivisten hankintojen johtamiselle on annettu sekä strategiseen johtamiseen että prosessin johtamiseen ja kehittämiseen liittyviä huomioita. Tutkimuksessa havaittiin, että innovatiivisissa hankinnoissa voi tulla eteen tilanteita, joissa hankinnan aikana joudutaan tekemään strategisesti merkittäviä valintoja siitä syystä, että strategisia linjauksia esimerkiksi hankinnan laajuudesta, tavoiteltavista vaikutuksista, poikkihallinnollisesta yhteistyöstä tai kyseisen palvelun oman tuotannon ja ulkoisen palvelutuotannon suhteesta ei ole saatavilla.

Lundström on päätenyt samansuuntaiseen havaintoon, ja hän toteaaakin, että poliittinen johtajuus kohdistuu palveluhankinnoissa yksittäisten hankintojen prosesseja koskeviin kysymyksiin sen sijaan, ”että sen avulla hallittaisiin ja ohjattaisiin palveluhankintoihin ja kilpailuun liittyviä strategisia kysymyksiä.” Se tarkoittaa hankintojen potentiaalinen heikkoa hyödyntämistä esimerkiksi erilaisten sosioekonomisten vaikutusten tavoittelussa ja muiden hankintoihin liittyvien strategisten linjausten suhteen. Lundström havaitsi, että poliittisen johtajuuden puutos johtuu osaamisen puutteesta hankintojen hyödyntämisessä policy-tason tavoitteiden saavuttamisessa (vrt. kuvio 2 tässä tutkimuksessa), vaikka hankintoja voitaisiin nimenomaisesti käyttää työkaluna yhteiskunnallisten hyötyjen tavoittelussa. (Lundström 2011, 190.)

Jatkaen edellisestä, myös tässä tutkimuksessa tutkittujen hankintakokemusten valossa strategisen johtajuuden puute näyttäytyy etenkin hankintojen resursoinnin ja hankinnoista oppimisen saralla hankintojen potentiaalinen alimittaisena hyödyntämisenä. Lopulta resursointi eli raha eri muodoissaan voidaan nostaa jopa tärkeimmäksi yksittäiseksi tekijäksi innovatiivisten hankintojen yleistymisessä. Toisaalta asia palautunee ymmärrykseen hankinnoilla saavutettavista hyödyistä, kuten Lundströmin argumentoi. Innovatiivisten hankintojen hyötyjen perusteleminen ja osoittaminen ovat mahdollisesti ensiaskelia kohti innovatiivisten hankintojen vaikuttavampaa ja tavoitteellisempaa johtamista. Asia ei kuitenkaan ole yksinkertainen, koska erilaisten kerrannaisvaikutusten

ilmeneminen ei ole helposti todennettavissa, tai ainakin niiden mittaamiseksi on vielä paljon työtä tehtävänä. Jo pelkästään yksittäisen palvelun laadun ja tulospohjaisten hankinnan tavoitteiden – kuten asiakkaan elämänlaadun parantumisen – todentaminen on haastavaa.

Kyseistä päätelmää tukee myös aiemman tutkimuksen näkemys innovatiivisen hankinnan yleistymisen esteistä. Haasteiksi tilaajaorganisaation tasolla on mainittu erilaisten politiikkatavoitteiden konfliktit, resursoinnin ja osaamisen rajoitteet tilaajaorganisaatioissa sekä sisäisen koordinaation puute, tulevaisuuden tarpeiden määrittely ja sen muuntaminen hankinnaksi, hallinnonalakohtaiset siilobudjetit, riskien välttämisen kulttuuri ja mittaamisen ongelmat (Edler & Uyarra 2013, 231). Lisäksi julkisten palvelujen järjestäminen, hankinnat ja sopimuksellisuus sijoittuvat luonteeltaan poliittisiin organisaatioihin, jolloin rationaalisuus ei välttämättä ole päätöksenteon ainoa perusta. Poliittisuus edellyttää muun muassa neuvottelujen merkityksen, vallan, yhteyksien rakentamisen, luottamuksen ja organisaatiokontekstin ymmärtämistä. (Lonsdale 2012, 87–88.)

Tutkimuksen tavoite antaa näkökulmia innovatiivisten hankintojen johtamiseen linkittyä myös muutosjohtajuuteen. Muutosjohtajuudesta Virtanen ja Wennberg (2005, 156) ovat maininneet, että siinä on kyse ”muutostarpeen paikantamisesta, kehittämisidean konkretisoinnista, muutosprosessin suunnittelusta, varsinaisen muutoshankkeen toteutuksesta ja toteutetun hankkeen oppimiskokemusten kirjaamisesta.” Innovatiivisissa hankinnoissa voidaan yhtäältä nähdä muutosjohtajuutta yksittäisen hankinnan tasolla, kun uuteen kilpailuttamiskierrokseen lähdetään pohtimalla laajasti palvelun perustana olevia tarpeita ja tavoitteita, ja räätälöimällä niihin vastaava hankintaprosessi. Tuloksena syntyy toivottavasti parempaa palvelua kustannustehokkaasti ja entistä vaikuttavammin. Toisaalta muutosjohtajuutta innovatiivisissa hankinnoissa voidaan hahmottaa myös makrotasolla, eli siinä miten palvelujen järjestämistä ylipäänsä käsitteellistetään, mitä tavoitteita sille asetetaan ja miten ne näkyvät toiminnan organisoinnissa ja lopulta julkisen hallinnon toimintakulttuurissa. Innovatiivisessa hankinnassa on kyse uudenlaisen toiminnan ja käyttäytymisen omaksumisesta – pelkkä prosessin miettiminen uudestaan ei riitä (Knutsson & Thomasson 2014, 247).

Tämä tutkimus on omalta osaltaan pyrkinyt pääsemään kiinni monitahoisesti jäsennettävissä olevaan ilmiöön tutkimalla ison kaupunkiorganisaation ensiaskeleita innovatiivisten hankintojen saralla eli eräänlaisia muutoshankkeita ja niissä syntyneitä kokemuksia. Tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että innovatiiviset hankinnat edellyttävät itse asiassa innovatiivisuutta *palvelujen järjestämisen tasolla* (so. *strategisella tasolla*, ks. kuvio 1). Jotta palvelujen järjestämisprosessiin liittyvä hankinta (so. taktinen taso) voisi olla innovatiivista ja tuottaa innovatiivisia ratkaisuja, edellyttää se strategiselta tasolta erinäisiä asioita koskevia linjauksia (ks. kuvio 4). Linjaukset näkyvät hankintojen toteuttamisen tasolla innovatiivisten hankintojen kivijalkoina, jolloin keskiössä ovat asiakas tai käyttäjä ja hänen tarpeensa, yritysten kehittämät ratkaisut esitettyihin tarpeisiin, sopimuksen aikaiseen kehittämiseen tähtäävä yhteistyö ja sitä tukevat kannusteet, organisointi- ja sopimusmallit ja huomion kiinnittäminen vaikuttavuuteen (ks. kuvio 2). Hankintojen potentiaalin hyödyntäminen, hankintaosaamisen kehittäminen ja hankintakulttuurin muuttuminen innovatiivisten hankintakäytäntöjen juurruttamiseksi tarvitsevat siis strategista selkänojaa ja linjauksia. Käytännössä innovatiivisten hankintojen elementtejä soveltamalla voidaan löytää kontekstiin sopivia käytäntöjä, ja edelleen kokemuksia jakamalla voidaan rakentaa uudenlaista hankintakulttuuria.

Yhteenvedona todetaan, että yleistyäkseen julkisten hankkijoiden käytännöissä, innovatiiviset hankinnat edellyttävät organisaation johtamiselta ymmärrystä arvon luonnista monimutkaisissa yhteistyöprosesseissa. Innovatiivisissa hankinnoissa voidaan fiksulla, poikkihallinnollisella ja asiantuntevalla suunnittelulla, sidosryhmien kanssa yhteistyössä tehtävällä tarpeiden ja vaatimusten määrittelyllä ja prosessin avoimuudella mahdollistaa monia positiivisia kerrannaisvaikutuksia. Johtamiselta se vaatii kykyä nähdä organisaatio osana arvontuotannon verkostoa, kykyä sietää kustannusten syntymisen ja vaikutusten ilmenemisen ajallinen kohtaamattomuus ja mittaamisen vaikeudet, ja ennen kaikkea kykyä suhtautua uusiin toimintatapoihin positiivisella ja kokeilumyönteisellä asenteella.

Tässä tutkimuksessa neljän eri hankinnan esittelyllä ja päälimmäisten kokemusten kuvauksella on pyritty kasvattamaan ymmärrystä innovatiivisista hankinnoista ja kartoittamaan innovatiivisten hankintojen toteutuksia. Jatkumona tutkimukselle toimisi

realistisen arvioinnin soveltaminen siten, että yksittäisiin hankintoihin paneuduttaisiin syvemmin. Tällöin voitaisiin kyetä ymmärtämään hankintoja omissa spesifeissä konteksteissaan. Näkökulmaa voisi myös laajentaa organisaation ulkopuolisten tekijöiden tarkasteluun. Jos yksittäisiin hankintoihin menisi syvemmälle, voisi esimerkiksi toimialan kulttuuria, markkinoiden luonnetta ja tilaa, tarjoavien yritysten tai järjestöjen kokoa ja innovaatiohalukkuutta tutkia, ja havaintojen perusteella analysoida hankinnasta saatuja kokemuksia. Näin innovatiivisten hankintojen toimintatavat saisivat enemmän tulkinta-alaa, eli perusteita sille, missä tilanteessa toimivat mitkäkin menettelytavat.

Jatkotutkimus voisi myös kohdistua esimerkiksi hankinta- ja tarjontaosaamiseen innovatiivisissa hankinnoissa, ja ehkäpä innovatiivisten hankintojen käytäntöjen laajempi kartoitus Suomen julkishallinnossa olisi poliittisen kiinnostuksenkin tiimoilta ajankohtainen. Kärkeen voitaisiin kuitenkin nostaa innovatiivisten hankintojen vaikuttavuuden arvioinnin tutkiminen ja kehittäminen. Tutkimusteeman alla voisi tarkastella muun muassa talouteen, työllisyyteen, yritysten liiketoimintaan, palvelujen modernisointiin ja laatuun, julkisen sektorin toimintakulttuuriin sekä organisaation sisällä ja niiden välillä budjetointiin ja riskien hallintaan liittyviä vaikutuksia.

Lopuksi haluan kiittää haastateltaviani. Ilman heidän pioneerityötään innovatiivisten hankintojen toteutuksissa tätä tutkimusta ei olisi syntynyt.

7 LÄHTEET

- Alasuutari, P. (1999). Laadullinen tutkimus. Kolmas uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Anttiroiko, A-V. (2010). Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, SENTE-julkaisu 33/2010.
- Baily, P., Farmer, D., Crocker, B., Jessop, D. & Jones, D. (2015). Procurement Principles and Management. Eleventh Edition. United Kingdom: Pearson Education Limited.
- Carr, A.S. & Smeltzer, L.R. (1997). An empirically based operational definition of strategic purchasing. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 3 (4), s. 199–207.
- Dalpé, R., DeBresson, C. & Ciaoping, H. (1992). The public sector as first user of innovations. *Research Policy* 21 (3), s. 251–263.
- Dalpé, R. (1994). Effects of government procurement on industrial innovation. *Technology in Society* 16 (1), s. 65–83.
- Edler, J., Edquist, C., Georghiou, L., Hommen, L., Hafner, S., Papadakou, M., Rigby, J., Rolfstam, M., Ruhland, S. & Tsipouri, L. (2006). Innovation and Public Procurement: Review of Issues at Stake. Final report. Brussels: European Commission (luettu 2.11.2015 http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/full_study.pdf)
- Edler, J. & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation - Resurrecting the demand side. *Research Policy* 36 (7), s. 949–963.
- Edler, J. & Uyarra, E. (2013). Public procurement of innovation. Teoksessa Osborne, S.P & Brown, L. *Handbook of Innovation in Public Services*, s. 224–237 Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Edquist, C., Hommen, L. & Tsipouri, L. (2000). *Public Technology Procurement and Innovation*. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Edquist, C. & Zabala-Iturriagagoitia, J-M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41 (10), s. 1757–1769.
- Erridge, A. & Greer, J. (2002). Partnership and Public Procurement: Building Social Capital Through Supply Relations. *Public Administration*, 80 (3), 503–522.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta. (Luettu 15.10.2015 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0065_01&from=FI)

Eurostat (2012). Public procurement indicators 2011. (Luettu 9.10.2015 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf)

Fredriksson, S., Hyvärinen, O., Mattila, M. & Wass, H. (2009). Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveystalouden hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta. Kunnallissalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 14. Sastamala: Pole-Kuntatieto Oy.

Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E. & Yeow, J. (2014) Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, 86 (2014), s. 1–12.

Glasby, J. (2012a). Introduction. Teoksessa Glasby, J. (toim.) *Commissioning for health and well-being*, s. 1–16. Bristol: The Policy Press.

Glasby, J. (2012b). Conclusion and next steps. Teoksessa Glasby, J. (toim.) *Commissioning for health and well-being*, s. 245–248. Bristol: The Policy Press.

Greve, C. (2000). Governance by Contract Creating Public Private Partnerships in Denmark. Teoksessa: Frontin, Y. & van Hassel, H. (toim.). *Contracting in the New Public Management. From Economics to Law and Citizenship*. International Institute of Administrative Science Monographs. Volume 12. Amsterdam: IOS Press.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.

Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) (2009). *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Haveri, A. & Rönkkö, P. (2007). Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen. Teoksessa Antti-roiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen, P. (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. s. 67–75. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Hommen, L. & Rolfstam, M. (2009). Public procurement and innovation: towards a taxonomy. *Journal of Public Procurement*, 9 (1), s. 17–56.

Huhtanen, R. (2012). Kunnan sosiaali- ja terveystalouden yksityistäminen: Oikeudellinen näkökulma. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.), *Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos*, s. 81–110. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1154. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kalliola, S. & Nakari, R. (2004). Yhteistoiminta ja kuntien työpaikkojen kehittäminen. Laatu-verkoston arviointitutkimus. Raportteja 38. Helsinki: Tykes.

Kiviniemi, K. (2010). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) (2010). Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Jyväskylä: PS-kustannus.

Knutsson, H. & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement. Public Management Review, 16 (2), 242–255.

Kuhmonen, T., Ahokas, I. & Ruotsalainen, J. (2013). Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Tutu e-julkaisuja 6/2013. Turku: Turun yliopisto, Tulevaisuuden tutkimuskeskus. (Luettu 16.9.2015 osoitteesta https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu_2013-6.pdf)

Kuntaliitto (2015). Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset hankinnat 2000–2014. (Haettu 23.1.2016 osoitteesta kunnat.net: [Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset hankinnat 2000-2014](#))

Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. (2008). Julkiset hankinnat. Käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) (2007). Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus.

Laitinen, H. (1998). Tapaustutkimuksen perusteet. Kuopion yliopiston julkaisuja. Yhteiskuntatieteet 55. Kuopio: Sosiaalitieteiden laitos, Kuopion yliopisto.

Lonsdale, C. (2012). Procurement and market management. Teoksessa Glasby, J. (toim.) Commissioning for health and well-being, s. 85–110. Bristol: The Policy Press.

Lundström, I. (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta-väitöskirja. Acta nro 227. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Malmsten, A. (2007). Rajaaminen. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) (2007). Tapaustutkimuksen taito, s. 57–73. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus.

Meklin, P. (2010). Kuntien johtamisen ja johtamisjärjestelmien tila. Teoksessa Meklin, P. (toim.) Parasta Artun mitalla? Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa, s. 30–33. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Acta plus-julkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Murray, J.G. (2009). Towards a common understanding of the differences between purchasing, procurement and commissioning in the UK public sector. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 15 (3), 198–202.

Mäkinen, E. (2007). Kuntien julkis- ja yksityisoikeudellinen yhteistyö. Teoksessa Antti-roiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.), Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. s. 182–208. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Mäkinen, R. (1983). Julkiset hankinnat innovaatioiden edistäjinä. Johtopäätökset. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto.

Osborne, S. P. (2010). Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, 12 (1), s.1–10.

Pauni, M. (toim.) (2012). Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämisaloite. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. (2015). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 7. painos. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pelkonen, A. & Valovirta, V. (2015). Can service innovations be procured? An analysis of impacts and challenges in the procurement of innovation in social services. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 28 (3), 384–402.

Rolfstam, M. (2013). *Public Procurement and Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Rolfstam, M. (2015). Public procurement of innovation for a better world: a consolidation or a new beginning? *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 211–219.

Schein, E.H. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Helsinki: Weilin+Göös.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Tampere.fi (luettu 21.1.2016):

<http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/tietoa-tampereesta.html>,

<http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/talous-ja-strategia.html>,

<http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/organisaatio.html>.

Tampereen kaupunki. Talousarvio 2015. Haettu 21.1.2016 sivulta www.tampere.fi

TEKES (2008). Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008. Helsinki: Tekes. (luettu 30.11.2015
https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovatiiviset_julkiset_hankinnat.pdf)

Telgen, J., Harland, C. & Knight, L. (2007). Public procurement in perspective. Teoksessa: Knight, L., Harland, C., Telgen, J., Thai, K.V., Callender, G. & McKen, K. (toim.), Public procurement, international cases and commentary s. 16–24. Abingdon: Routledge.

Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014). Tulospohjainen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 04/2014 s. 449–463.

Uudenmaan liitto. (2014). Innovatiiviset julkiset hankinnat. Käytännön kokeiluja hyvinvointi- ja ympäristöliiketoiminnan sektoreilta. Helsinki: Culminatum Innovation Oy. (Luettu 30.11.2015 osoitteesta
http://www.uudenmaanliitto.fi/files/14540/Innovatiiviset_julkiset_hankinnat.pdf).

Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. European Planning Studies, 18(1), s. 123–143.

Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Estevez, J., Georghiou, L., & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. Technovation 34 (10) s. 631–645.

Valkama, P., Kallio, O., Haatainen, J., Laurila, H. & Siitonen, P. (2008). Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 9. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS.

Valtioneuvoston kanslia (2015a). Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. (haettu 9.9.2015 <http://vnk.fi/julkaisut>)

Valtioneuvoston kanslia (2015b). Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Hallituksen julkaisusarja 13/2015. (haettu 9.9.2015 <http://vnk.fi/julkaisut>)

Valtiovarainministeriö (2005). Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palvelutuotannossa. 6/2005. Helsinki: Edita Prima Oy.

van Weele, A. J. (2010). Purchasing and supply chain management: analysis, strategy, planning and practice. 5th Edition. Singapore: Cengage Learning EMEA.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Virtanen, P. & Wennberg, M. (2005). Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Willis, M. & Bovaird, T. (2012). Commissioning for quality and outcomes. Teoksessa: Glasby, J. (toim.) Commissioning for health and well-being. s. 145–168. Bristol: The Policy Press.

Yeow, J. & Edler, J. (2012). Innovation Procurement as Projects. *Journal of Public Procurement*, 12 (4), s. 472–504.

Yin, R. (1987). Case study research, Design and Methods. 5th Edition. London: Sage Publications.

Zelenbabic, D. (2015). Fostering innovation through innovation friendly procurement practices: a case study of Danish local government procurement. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28 (3), s. 261–281.

8 LIITTEET

LIITE 1. Esitutkimusvaiheen teemahaastattelurunko.

1. Hankinnan lähtökohdat

- Hankinnan kohde ja tavoite?
- Keitä hankinnan toteuttamiseen osallistui?
- Käytitkö ulkopuolista asiantuntija-apua ja mihin tarkoitukseen?

2. Hankinnan innovatiiviset elementit ja strateginen ote

- Oliko hankinnassa kyse jostain uudesta, mitä ette olleet ennen tehneet?
- Määrittelsitkö hankinnan innovatiiviseksi hankinnaksi?
- Kohdistuiko innovatiivisuus hankinnan kohteeseen, hankintaprosessiin vai hankittavan palvelun toteutustapaan?
- Mitä innovatiivisia elementtejä hankinnassa oli?
- Mistä tuli idea tulosperusteiselle hankinnalle?
- Miten määrittelsit strategisen otteen hankinnoissa eli strategisen hankinnan?
- Miten asenoit hankinnan fokuksen operatiivinen – strateginen ote akselilla (Kuvio 2 tässä tutkimuksessa)?

3. Hankintaprosessin painopisteet

- Muuttiko innovatiivinen menettely jotenkin hankintaprosessin painopisteitä?
- Suhtauduitteko suunnittelun vaiheeseen jotenkin erilailla?
- Mitä työtapoja käytitte suunnittelussa ja kriteerien määrittelyn perustana (esim. selvityksiä, arviointoja, tilaisuuksia)?
- Suunnitteluun käytetty aika?
- Sopimuksen seuranta: Miten toteutetaan? Miten on resursoitu?

4. Kokemukset

- Mikä tunnelma hankinnasta jäi?
- Onnistuitteko siinä mihin pyritte?
- Mitkä vaiheet tuntuivat helpoilta ja sujuvilta? (Tulosteena organisaation hankintaprosessin kuvaus, jolle pyydettiin merkitsemään vihreällä 3 kohtaa.)
- Millaisia ongelmakohtia tuli eteen hankintaprosessin aikana? (Tulosteena organisaation hankintaprosessin kuvaus, jolle pyydettiin merkitsemään punaisella 3 kohtaa.)
- Onko jälkeenpäin nähtävissä joitain kriittisiä pisteitä, joiden ratkaisut ja valinnat näkyvät sopimuskaudella erityisen hyvinä tai huonoina suoriutumisina? Millä tavalla ne ilmenevät?
- Mitä tekisit hankinnassa toisin, jos pystyisit?
- Mitä haluaisit viestittää samanlaiseen prosessiin ryhtyjälle tai sen resursoijalle?

LIITE 2. Aineistonkeruuväline:
Esitutkimusvaiheessa kohdeorganisaatiolle kehitetty hankintojen arviointityökalu.

Hankintacase*, perustiedot



Hankintacase*, kokemukset

